



CAI
VC13
-N14



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507211>



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, April 1, 1982

Issue No. 49

Second proceedings on:

The subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces".

WITNESS:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

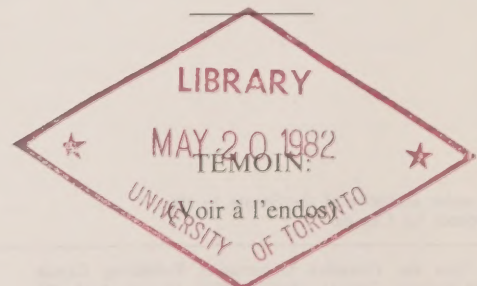
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 1^{er} avril 1982

Fascicule n° 49

Deuxième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-97, «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

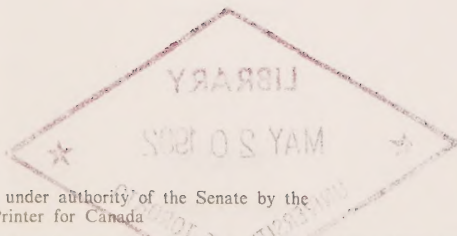
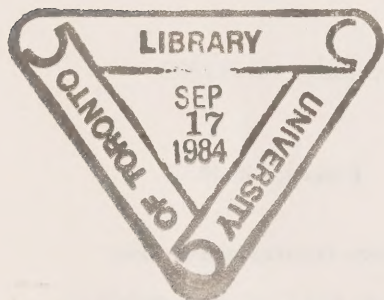
et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)



Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 30, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Everett:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to study and report upon the subject-matter of the Bill C-97, intituled: “An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 30 mars 1982:

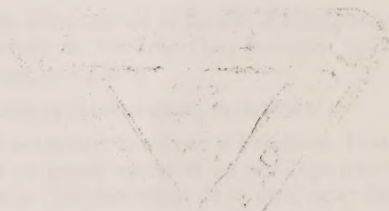
«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Everett,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-97, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 1, 1982

(52)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10:05 a.m. to consider the subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces".

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Charbonneau, Doody, Flynn, Leblanc, Manning, Roblin, Thériault and Tremblay. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Bosa and Buckwold.

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Dr. Rodney Dobell, Head, School of Public Administration, University of Victoria.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1^{er} AVRIL 1982

(52)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 h 05 pour étudier la teneur du Bill C-97, «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Charbonneau, Doody, Flynn, Leblanc, Manning, Roblin, Thériault et Tremblay. (9)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bosa et Buckwold.

Aussi présents: Messieurs Peter Dobell et Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Le Comité entend le témoin suivant:

M. Rodney Dobell, chef, Faculté d'administration publique, Université de Victoria.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 1, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10 a.m. to study the subject matter of Bill C-97, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, and to provide for payments to certain provinces.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing with our hearings on the Fiscal Arrangements Act, the pre-study of Bill C-97. We are honoured to have with us today Dr. Rodney Dobell, who has flown all night from Victoria to be with us. We do appreciate very much the trouble he has taken to come and inform us. We know that he is one of the experts on this subject, having prepared this text, "Fiscal Federalism in Canada," on the subject.

Dr. Dobell is a professor of public administration at the University of Victoria. He was educated at UBC and MIT, where he obtained his doctorate. He has taught at Harvard and at Toronto, and has served for a number of years as Deputy Secretary (Planning) with the Treasury Board Secretariat of the Government of Canada.

Dr. Dobell, it is an honour to have you here. Have you an opening statement?

Dr. Rodney Dobell, Head, School of Public Administration, University of Victoria: Yes, Mr. Chairman, I have a few comments to make.

The Chairman: Would you like to proceed?

Professor Dobell: Thank you very much. Mr. Chairman, honourable senators, it is a great pleasure and a privilege for me to be here. As the chairman has indicated, it is a big country for which this Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act is designed. I suppose that part of the problem to which it has to respond is illustrated by the fact that, in order to be with you today, I left Victoria on a Twin Otter at 10.15 last night and I managed—though just—by virtue of the taxi system here, to make it on time for your 10 a.m. hearing.

There are lots of other differences between the two parts of the country; distance is not measured only in miles. As I left Victoria, the plum and the ornamental cherry blossoms were almost past their peak. In British Columbia we talk reasonably seriously about the question as to whether a 70-cent dollar and lower interest rates would not make sense for at least that part of the world.

Thus, views are different out there on the fringe of the empire. I suppose, to me, that is an illustration of some of the problems with which this present legislation has to grapple. As you know, the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act of 1977, which Bill C-97 is intended to amend, was supposed to accomplish, as I understand it, three major purposes. One is that it was to put flesh on those provisions now contained in our new Constitution which provide for

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 1^{er} avril 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-97, modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux le gouvernement fédéral et les provinces et sur les financements des programmes établis, et prévoyant des paiements à certaines provinces.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons aujourd'hui nos audiences relatives à la Loi sur les accords fiscaux, c'est-à-dire l'étude anticipée du projet de loi C-97. Nous avons l'honneur d'avoir parmi nous, aujourd'hui, M. Rodney Dobell, parti hier soir de Victoria. Nous le remercions vivement d'être parmi nous. Nous savons déjà qu'il est spécialiste dans ce domaine puisque c'est lui qui a rédigé «La fédéralisme fiscal au Canada».

Dr Dobell est professeur d'administration publique à l'Université de Victoria. Il a fait ses études à l'Université de la Colombie-Britannique et a reçu un doctorat du MIT. Il a enseigné à Harvard et à Toronto et a occupé quelques années le poste de sous-secrétaire (planification) au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Monsieur Dobell, c'est un honneur de vous avoir parmi nous. Avez-vous une déclaration à faire?

M. Rodney Dobell, directeur de la faculté d'administration publique de l'Université de Victoria: Oui, monsieur le Président, j'aurais quelques mots à dire.

Le président: Voulez-vous commencer maintenant?

M. Dobell: Merci beaucoup, monsieur le Président. Honorables sénateurs, c'est un grand plaisir et un privilège d'être ici parmi vous. Comme le Président vient de le dire, cette loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a été conçue pour un grand pays. Je suppose que pour illustrer un des problèmes dont elle doit tenir compte, je peux citer le fait que pour être ici aujourd'hui, j'ai dû quitter Victoria à bord d'un Twin Otter à 10 h 15 hier soir, et que ce n'est que de justesse que j'ai réussi, grâce à votre réseau de taxi, à arriver à temps pour votre réunion de 10 heures.

Mais on trouve bien d'autres différences entre les deux parties du pays; ce n'est pas qu'une question de milles qui nous sépare. Lorsque j'ai quitté Victoria, les pruniers et les cerisiers n'étaient presque plus en fleurs. En Colombie-Britannique, on se demande sérieusement si un dollar à 70 cents et des taux d'intérêt moins élevés ne seraient pas raisonnables, du moins pour cette partie du monde.

On a donc des points de vue différents, là-bas aux frontières de l'empire. Cela illustre peut-être certaines des difficultés rencontrées par cette loi. Comme vous le savez, la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, Loi que le projet de loi C-97 tend à modifier, visait, si j'ai bien compris, trois grands objectifs. Le premier était de concrétiser les dispositions qui font maintenant partie de notre Constitu-

[Text]

equalization payments. Second, it was to achieve an allocation of revenues corresponding, in some sense, to the division of powers and the division of responsibilities which are provided for in that Constitution as between the two orders of government. Third, it was to provide administrative machinery which would give effect to the desire for a common market—an economy without barriers at provincial borders.

Of course, on equalization, Bill C-97 has something to say; on established programs financing, Bill C-97 has something to say. On tax collection, tax harmonization, it has nothing to say; it is silent on that issue and, as a result, the present provisions of the existing act, presumably, continue to apply.

I would like, if it makes sense to you gentlemen, to comment very briefly on those first two things—equalization and EPF—and perhaps close with a quick observation on the process by which the present bill was put together and by which the conclusions represented in the present bill were drawn. I will then answer any questions that you might wish to pursue arising from those initial opening remarks.

Starting with the equalization question, it is interesting to me to go back to the original draft of the joint resolution of the Canadian Constitution—a document that you undoubtedly know better than I do. However, let me simply remind you that in Part III under the heading “Equalization and Regional Disparities,” it was observed that Parliament and the legislatures, together with the Government of Canada and the provincial governments, are committed to promoting equal opportunities, furthering economic development, and providing essential public services of reasonable quality to all Canadians. For that purpose, Parliament and the Government of Canada on its own are committed to taking such measures as are appropriate to ensure that the provinces are able to provide the essential public services referred to above, without imposing an undue burden of provincial taxation.

That is a formulation of the principle which has cropped up from time to time in federal-provincial conferences, in statements made by ministers, both provincial and federal. In the subsequent process of amending that text, the principle was phrased somewhat differently, still retaining the responsibility for implementing this principle with Parliament and the Government of Canada. The principle was expressed by saying that Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments—not simply by such means as are appropriate, but through equalization payments, intergovernmental payments—to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably competent levels of public service at reasonably comparable levels of taxation.

That is, in effect, one withdraws from the task of defining what is an “undue burden” of taxation and rests the question on what is “reasonably comparable” across provinces. In order to implement concretely that principle, we have had, for 25 years, an equalization program of some kind or another. Indeed, the principles were expressed considerably earlier in the report of the Rowell-Sirois Commission. Bill C-97 proposes some changes to the present program.

[Traduction]

tion relativement aux paiements de péréquation. Le deuxième était de réaliser une répartition des revenus correspondants, dans un certain sens, au partage des pouvoirs et des responsabilités que la Constitution prévoit entre les deux paliers du gouvernement. Le troisième était de prévoir les mécanismes administratifs permettant de réaliser un marché commun—une économie sans barrières au niveau des limites provinciales.

Il va de soi que le projet de loi C-97 prévoit des modifications relatives à la péréquation et au financement des programmes établis, mais n'aborde pas la question de la perception et de l'administration des impôts; on peut donc supposer que les dispositions actuelles de la loi en vigueur restent, sur ces deux points, en application.

J'aimerais, si vous le jugez bon, Messieurs, commenter très brièvement ces deux premiers aspects, c'est-à-dire la péréquation et le financement des programmes établis, et je pourrais peut-être terminer par un bref commentaire sur la démarche suivie pour la préparation de ce bill et sur la façon dont on est arrivé aux conclusions qui s'y trouvent. Je pourrai ensuite répondre aux questions que vous jugerez devoir poser relativement à mon introduction.

Sur la question de péréquation, il est peut-être intéressant de revenir à l'avant-projet de la résolution commune de la Constitution canadienne—un document que vous connaissez sans doute mieux que moi. Cependant, qu'il me suffise de vous rappeler que dans la partie III, sous l'en-tête: «Péréquation et disparités régionales», on notait que le Parlement et les assemblées législatives de concert avec le Gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engageaient à promouvoir l'égalité des chances, à améliorer le développement économique et à assurer les services publics essentiels acceptables pour tous les Canadiens. Dans ce but, le Parlement et le Gouvernement du Canada s'engageaient, pour leur part, à prendre les mesures nécessaires qui permettraient aux provinces d'assurer les services publics essentiels, tels que mentionnées, sans devoir prélever des impôts provinciaux trop élevés.

C'est là l'énoncé du principe qui a été mentionné de temps à autre au cours des conférences fédérales-provinciales, dans les déclarations des ministres, tant provinciaux que fédéraux. Dans les modifications apportées par la suite à ce texte, ce principe a été formulé quelque peu différemment, mais la responsabilité de sa réalisation a continué d'être assignée au Parlement et au Gouvernement du Canada. Il était mentionné que le Parlement et le Gouvernement du Canada adoptaient pour principe de verser des paiements de péréquation, non seulement de la façon jugée à propos, mais par des paiements de péréquation, c'est-à-dire intergouvernementaux, afin que les gouvernements provinciaux aient assez de revenus pour assurer des services publics acceptables tout en maintenant des taux d'imposition raisonnablement comparables d'une province à l'autre.

Cela pose en fait la question de la définition de l'imposition trop élevée et du niveau raisonnablement comparable d'une province à l'autre. Pour tâcher d'arriver concrètement à ce principe, nous avons eu, depuis 25 ans, différents programmes de péréquation. En fait, il était déjà formulé, voilà bien longtemps dans le rapport de la Commission Rowell Sirois, et le projet de loi C-97 propose d'apporter certaines modifications au programme actuel.

[Text]

It might be worthwhile to remind you that the Task Force on Federal-Provincial Fiscal Relations did identify two or three problems, which the task force saw as serious problems, with the equalization program. One was the asymmetric, unequal treatment of different revenue sources. In particular, the exclusion of some energy revenues altogether, the inclusion of other energy revenues to the extent of 50 per cent, and the inclusion of others to the extent of 100 per cent were seen as arbitrary and without any substantial foundation, other than the fact that those exclusions had been necessary to prevent the equalization program from exploding in scale.

There was also, for the same reason, the introduction of a provision which was identified as the "Ontario override," but which was expressed by the proposition that no equalization payments should be made to the provinces in which personal income per capita was higher than the national average.

The task force suggested that both of those problems could be addressed, and suggested that there should be changes to include a broader range of revenue sources in the equalization entitlement calculation, that there should be an elimination of the Ontario override, and that there should be, if necessary, the introduction of ceiling on the rate of growth of aggregate federal expenditures arising out of the equalization program.

The proposals in the budget paper presented by Mr. MacEachen with the November 12 budget essentially endorsed or accepted those propositions, and proposed that all resources revenues should be included, but that, simultaneously, the base for calculating equalization entitlement—in effect, the formula which is to determine what would be a reasonably comparable level of revenues for a province—should be modified in the budget proposals to adopt as a standard the revenue structure and revenue bases of the province of Ontario.

As you know, in subsequent discussion there was some objection to taking a single province as the base for purpose of this calculation. The federal government, in Bill C-97, came forward with the proposal for a calculation which would determine the representative tax system, the normal revenue structure for a province, by referring to the average of five provinces, excluding the maritime provinces as "outliers," if you like, on the low end of the revenue spectrum, and excluding Alberta at the high end, and taking what would be, in some sense, the middle ground as the base for determining the normal revenue structure.

Having done that, one excludes from the expectations of provincial revenues the extreme experience of Alberta, and therefore creates no liability on the part of the federal government to make equalization payments to bring all provinces up to the energy revenue experience of Alberta; and, as a result, it is possible to bring into the calculation all energy revenues without incurring for the federal government a liability for outlandishly large equalization payments.

So the proposal, then, was to alter the base for the representative tax system, and to bring into the calculation resource revenues and local government revenues, property tax revenues for school purposes, and local government revenues from sales

[Traduction]

Il serait peut-être bon de vous rappeler que le Groupe d'étude des relations fiscales entre le Gouvernement fédéral et les provinces a constaté que le programme de péréquation posait deux ou trois difficultés qu'il juge graves. Celui, entre autres, de l'asymétrie, c'est-à-dire du traitement différent des diverses sources de revenu. Plus particulièrement, l'exclusion totale de certains revenus tirés de l'énergie, l'imposition jusqu'à 50 p. 100 d'autres revenus de même nature, alors que d'autres sont imposées jusqu'à 100 p. 100, sont considérées comme arbitraires et sans fondement réel, mais nécessaires si l'on ne veut pas que le programme de péréquation prenne des proportions gigantesques.

On avait aussi prévu, pour la même raison, une disposition qu'on appelait la primauté de l'Ontario, mais qui prévoyait en fait qu'aucun paiement de péréquation ne devait être consenti aux provinces où le revenu personnel par habitant était supérieur à la moyenne nationale.

D'après le Groupe d'étude, ces problèmes peuvent être solutionnés, et il a recommandé d'apporter des modifications permettant d'englober un éventail plus large des sources de revenu dans le calcul des droits à la péréquation, de supprimer la primauté de l'Ontario et de prévoir, au besoin, un maximum au taux de croissance de l'ensemble des dépenses fédérales attribuables au programme de péréquation.

Les dispositions du budget que M. MacEachen a présenté le 12 novembre s'appuyaient essentiellement sur ces recommandations et proposaient l'inclusion de tous les revenus provenant des ressources tout en prévoyant, en même temps, que la base servant à calculer l'admissibilité à la péréquation—en fait, la formule devant servir à déterminer ce qu'on peut considérer comme un niveau raisonnablement comparable de revenus pour une province—soit modifiée dans les propositions du budget par l'adoption, comme norme de la structure et des assiettes fiscales de l'Ontario.

Comme vous le savez, au cours des discussions qui ont suivi, on s'est opposé à ce qu'une seule province serve de base à ce calcul. Le gouvernement fédéral, dans le projet de loi C-97, a proposé un calcul qui permettrait d'établir le régime fiscal représentatif, la structure fiscale normale d'une province, en fonction de la moyenne de cinq provinces à l'exclusion des provinces maritimes qui sont à l'extrémité, si vous voulez, de l'éventail des revenus et à celle aussi de l'Alberta, à l'autre extrémité.

De cette façon, les provinces ne peuvent s'attendre à des revenus aussi considérables que l'Alberta, et le gouvernement fédéral ne peut donc être tenu de consentir des paiements de péréquation qui amèneraient toutes les provinces au niveau de l'Alberta; ainsi, il est possible d'inclure tous les revenus tirés de l'énergie dans les calculs sans que le gouvernement fédéral risque d'être tenu de verser des paiements de péréquation exagérés.

On proposait donc de modifier la base du régime fiscal représentatif et d'y inclure les revenus tirés des ressources et ceux des gouvernements locaux, les impôts scolaires et les sommes provenant des ventes de biens et de services, afin de

[Text]

of goods and services, so as to create as comprehensive a measure as possible of resources available to provincial governments. Whether one adopts the Ontario standard or the five-province standard, the Ontario override—which was seen by the task force as being a difficult political problem—falls away naturally. Ontario drops out of entitlement for equalization on these formulas. Automatically, if you use the Ontario standard, it cannot be eligible for equalization, but naturally, if you use the five-province standard—

The Chairman: You said “but naturally”.

Professor Dobell: If you use the five-province standard, it turns out that Ontario is not eligible for equalization payments; which means that one does not have to have an explicit provision to exclude it from receipt of equalization payments.

Senator Roblin: That is, provided that the government's resource revenues remain undisturbed. But if, over the five-year period, one of the other provinces in the five started to get large natural resource revenues—for example, if Manitoba discovered a lot of oil—then Ontario might be.

Professor Dobell: Indeed.

Senator Roblin: It is only in the opening year, and it is a reasonable guess for the rest, I suppose.

Professor Dobell: I have not looked at the calculations carefully enough to know. Some of the formulas which the task force examined had the feature that Ontario would be ineligible in the early years, but could quite possibly become eligible in the later years. To some extent one's estimates on that question tie in with one's estimate of how the industrial strength of Ontario, and therefore the corporate tax base, will evolve.

Senator Roblin: One would not like to be so pessimistic as to think that the industrial tax base in Ontario will continue to be poor, but it might.

Professor Dobell: That question was certainly a source of some concern in the discussion we had with the task force last summer. Most people would anticipate that Ontario's industrial development would tie in with western investment in resource industries, and that there should not be that kind of problem.

In any case, the federal government, along with these proposals for a change in the scope of revenues taken into account, and in the representative tax base, proposed a ceiling on its total expenditures; the provincial governments came back with a proposition for a corresponding floor on the receipts from year to year of individual provinces from equalization payments, and both of those proposals are contained in the present bill.

There are two further comments that I would like to make on the equalization question. I think I have touched on the major provisions of Bill C-97. There are two observations. One is that the Economic Council, in its studies, placed a great deal of emphasis on the observation that, contrary to a certain

[Traduction]

mesurer, de la manière la plus exhaustive possible, les ressources des gouvernements provinciaux. Que l'on adopte une norme établie en fonction de l'Ontario ou de cinq provinces, la primauté de l'Ontario—que le Groupe d'étude a vu comme un problème politique épineux—disparaît automatiquement. En vertu de ces formules, l'Ontario n'a plus droit à la péréquation. Si on se sert de l'Ontario comme norme, elle est automatiquement non admissible aux paiements de péréquation, mais il va de soi que si on l'établit en fonction de cinq provinces . . .

Le président: Vous avez dit «Mais il va de soi».

M. Dobell: Si on utilise une norme établie en fonction de cinq provinces, il se trouve que l'Ontario n'a pas droit aux paiements de péréquation, et qu'il n'est donc pas nécessaire de prévoir de disposition l'empêchant explicitement de les recevoir.

Le sénateur Roblin: À condition toutefois que les revenus que le gouvernement tire des ressources ne changent pas. Mais si au cours de cette période de cinq ans, l'une ou l'autre des cinq provinces commençait à tirer d'importants revenus des ressources naturelles—par exemple si on trouvait énormément de pétrole au Manitoba—il se pourrait que l'Ontario . . .

M. Dobell: Exact.

Le sénateur Roblin: Ce n'est que pour la première année. Pour le reste, ce n'est qu'une prévision raisonnable, je suppose.

M. Dobell: Je n'ai pas assez étudié les calculs pour le savoir. Selon certaines formules que le Groupe d'étude a examinées, l'Ontario ne serait pas admissible les premières années, mais pourrait le devenir plus tard. Tout dépend, dans une certaine mesure, de l'évolution de l'industrie de l'Ontario et donc, de l'assiette fiscale industrielle.

Le sénateur Roblin: Même si on refuse d'être pessimiste au point de penser que l'assiette fiscale industrielle de l'Ontario risque de continuer à diminuer, c'est bien possible.

M. Dobell: C'est certes là une question qui nous a préoccupés au cours de la discussion que nous avons eue, l'été dernier, avec le Groupe d'étude. En général, on prévoit que le développement industriel de l'Ontario suive l'accroissement de l'investissement de l'Ouest dans les industries d'extraction et que ce problème ne devrait donc pas se poser.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral, en même temps qu'il présentait ses propositions en vue de modifier l'éventail des revenus dont il est tenu compte ainsi que l'assiette fiscale représentative, a proposé un maximum à l'ensemble des dépenses, et les gouvernements provinciaux ont proposé, en contrepartie, un minimum correspondant des revenus qu'une province pourrait tirer au cours d'une année des paiements de péréquation, et ces deux propositions se trouvent dans le bill actuel.

J'aurais deux autres observations à faire à propos de la péréquation. Je pense avoir discuté des principales dispositions du projet de loi C-97. Je dois toutefois faire deux observations. La première est que le Conseil économique, au cours de ses études, a lourdement insisté sur le fait que, par opposition à un

[Text]

amount of conventional wisdom, they saw equalization payments not only as required for reasons of equity but also as necessary to ensure efficiency in the allocation of resources across provinces. Their reasoning on this point, it seems to me, is interesting. It stems from the proposition that residents of a province, given the present constitutional provisions, do have a claim on the resource wealth of the province. As a shareholder in that provincial enterprise, in effect, they derive a benefit; to the extent that that wealth is a natural resource, it is an endowment which is handed to them from the past. They are shareholders, or they are claimants in benefits which do not correspond with current production activity. Therefore the Council reasons an allocation of resources which reflected those net fiscal benefits and would result in people—and conceivably capital, but primarily their concern was with people—moving to the rich provinces in order to establish their residence, and their claim on those resources, even though their productivity in those rich provinces was no higher than it would be in the provinces from which they moved. The council therefore reasoned that in order to persuade people to stay where they were most effectively placed and most productive, it would be necessary to eliminate those artificial differentials in income that stem from these property rights that come from provincial residence.

So, if you like, there is a theoretical argument which may or may not seem terribly essential to the discussion but which provides what the council saw as a theoretical support for the principle of equalization even when it comes to the question of effective allocation of resources across the country.

The second observation I would make—again it is a theoretical proposition—is that both the task force and the Economic Council made some point of the fact that there are provincial revenues which do not show up explicitly as provincial revenues in the equalization calculation because they are spent before they are received; they are provincial revenues which could have been reaped if hydro resources, for example, were priced at a sensible rate and the revenues were received by the provincial government and then paid out for some explicit purpose.

At present the argument—at least in the council and in the task force report—is that a great many energy sources, in particular hydro, are underpriced, and, as a result, the provincial revenues are understated, and the subsidy which flows to users of hydro power is implicit—it shows up simply as a lower price than they would otherwise be prepared to pay. It shows up, in effect, as a tax expenditure rather than a formal expenditure. The result is that the provincial revenues and provincial expenditures are understated.

There was and argument in the task force document, and much more strongly stated in the Economic Council document, that one should count, for equalization purposes, those imputed provincial revenues. Of course, Mr. MacEachen has found that a remark about taxing the imputed rent on owner-occupied homes can generate a somewhat spectacular response. It may be that one, for equal reasons, would stay

[Traduction]

certain jugement de valeur fondé sur le gros bon sens, il considérerait les paiements de péréquation non seulement indispensables pour des raisons d'équité, mais aussi nécessaires pour assurer une répartition équitable des ressources entre les provinces. Son raisonnement sur ce point, me semble intéressant. Il a pour point de départ que les habitants d'une province, aux termes des dispositions qui se trouvent dans la Constitution, ont droit aux ressources qui s'y trouvent. Comme actionnaires de cette entreprise provinciale, ils en bénéficient effectivement, dans la mesure où la richesse est une ressource naturelle, un héritage du passé. Ce sont des actionnaires, ou des ayant-droit qui peuvent revendiquer des avantages qui ne correspondent pas à la production actuelle. C'est pourquoi le Conseil en est arrivé à la conclusion qu'une répartition des ressources qui serait établie en fonction de ces avantages fiscaux nets, aurait pour conséquence d'amener les gens—et possiblement les capitaux, mais il s'est surtout soucié des gens—à se déplacer vers les provinces riches pour établir et revendiquer leur part de ces ressources, même si leur productivité dans ces provinces riches n'était pas plus élevée qu'elle ne l'aurait été dans les provinces qu'ils ont quittées. Le Conseil a donc conclu que pour convaincre les gens à rester où ils sont, là où ils sont le mieux employés et le plus productifs, il était nécessaire de supprimer ces différences de revenus artificielles dues à ces droits de propriété que confère la résidence dans une province.

Ainsi, si vous voulez, il existe un argument théorique qu'on peut voir ou non comme absolument fondamental à la discussion, mais qui, de l'avis du Conseil, peut justifier en principe la péréquation même lorsqu'il est question d'une répartition réelle des ressources dans le pays.

La deuxième observation est encore un énoncé théorique que le Groupe d'étude et le Conseil économique ont tous deux signalé, à savoir que certains revenus provinciaux ne sont pas explicitement tenus pour tels dans le calcul de la péréquation car ils sont dépensés avant d'être perçus; ce sont des revenus provinciaux qui auraient pu être perçus si l'électricité, par exemple, s'était vendue à un prix raisonnable et si les revenus ainsi perçus par le gouvernement provincial avaient été dépensés de façon explicite.

Actuellement, le Conseil, tout au moins, et le rapport du Groupe d'étude ont fait valoir que de nombreuses formes d'énergie et plus particulièrement l'énergie hydro-électrique, se vendent bon marché, que par conséquent, les revenus des provinces sont sous-estimés, et qu'ainsi, les consommateurs d'électricité bénéficient implicitement d'une subvention, réduisant leurs dépenses. Cette différence semble en fait une dépense fiscale et non une dépense officielle. Il s'ensuit que les revenus et les dépenses des provinces s'en trouvent minimisés.

On a fait valoir, dans le rapport du Groupe d'étude et avec encore plus d'insistance dans celui du Conseil économique, qu'on devrait tenir compte, aux fins de péréquation, de ces revenus provinciaux fictifs. M. MacEachen s'est rendu compte de la réaction assez spectaculaire qu'a entraînée la remarque qu'il a faite à propos de l'imposition du loyer fictif des maisons occupées par leurs propriétaires. Il est possible que ce soit pour

[Text]

away from the proposition that imputed rents should be counted in the equalization calculation. But on grounds of principle, there is a case to be made there. It is, of course, not made in Bill C-97.

Perhaps that is more than enough on equalization. Let me now turn quickly to established programs financing.

Senator Tremblay: May I ask a question? As I understand it, the equalization is made source by source. At the beginning, of course, when there were only two or three sources of revenue, one could not do otherwise. Now that there are over 30 sources of revenue and that we have nearly, if not all, sources of revenue, what is the rationale in equalizing source-by-source, rather than on a total revenue basis?

Professor Dobell: The intent of the equalization formula is to try to equalize potential revenues to provide a payment to compensate for differences in tax bases, not simply to compensate for differences in realized revenues. A province which has a relatively low or poor revenue source may, nevertheless, tax it heavily and finish up with a high revenue, whereas a province which has a rich revenue source may tax it lightly and finish up with a low revenue. The intent of the equalization program is not to try to compensate for those differences in tax effort or differences in the willingness to tax these sources but, rather, to compensate for an absence of a base which potentially could be taxed. In order to do that one has to go base by base. One has to compare the potential tax base of, for example, the forest industry from one province to another in order to determine what revenue could be realized in each province from that base if it were taxed at some national average rate. So the basic principle of computation is to ask what revenue would the province realize if it were taxing at the rate which represents what other provinces have been willing to levy on that base. That is to say, if it were taxing at the national average tax rate. In other words, what revenue would be realized if the province taxed its own tax base at the national average tax rate?

If that revenue is less than the province's per capita share of the national tax base, then the federal government is expected to make up the difference because that is truly a difference in the potential to acquire the revenues to provide public services. It is not a discretionary choice to tax more lightly. Again, I come back to my proposition, it seems to me that in order to carry out that calculation, one has to do it base by base because it is necessary to compare the proportion of a tax base resident in each province with the province's per capita share of the national base.

I shall go on to the established programs financing, which is the other major part of Bill C-97. There were four propositions in Mr. MacEachen's budget paper which reflect in large part observations, I think, made by the task force in its report. This first proposition was that it would be desirable to place the federal government transfers to provincial governments for purposes of established programs financing on an equal, per capita basis, and Bill C-97 proposes to do that.

[Traduction]

ces mêmes raisons qu'on se garde de proposer de tenir compte des loyers fictifs dans le calcul des péréquations. Cependant, en principe, ce n'est pas inconcevable. Mais il n'en est naturellement pas question dans le projet de loi C-97.

Ce serait peut-être là un peu trop de péréquation. Permettez-moi maintenant de dire un mot sur le financement des programmes établis.

Le sénateur Tremblay: Puis-je poser une question? Si j'ai bien compris, la péréquation se fait par source de revenus. Au début, bien sûr, il n'y avait que deux ou trois sources de revenus et on ne pouvait faire autrement. Maintenant qu'il y a plus de 30 sources de revenus et que nous les avons presque toutes, sinon toutes, déterminées, pour quelle raison calcule-t-on la péréquation par source au lieu de le faire à partir de l'assiette globale?

M. Dobell: La formule de péréquation a pour but de répartir également les revenus potentiels afin d'établir un paiement qui compense les différences d'assiette fiscale, et non seulement les différences de revenus réels. Une province qui n'a qu'une source de revenus relativement faibles peut toujours l'imposer lourdement et en tirer un revenu important alors qu'une autre qui dispose d'une source de revenus importants peut en tirer peu d'impôts et n'avoir qu'un faible revenu. Le programme de péréquation n'a pas pour but de compenser pour les différences d'impositions ou de volonté d'imposer ces ressources mais plutôt d'offrir une indemnisation qui compenserait l'absence d'une assiette qui pourrait être imposée. Pour cela, il faut procéder assiette par assiette. On compare par exemple, l'assiette fiscale possible du secteur forestier d'une province à celui d'une autre, afin de déterminer quel rendement chaque province pourrait tirer de cette assiette si elle l'imposait à un taux national moyen. Le principe de base des calculs consiste donc à se demander quel revenu la province pourrait tirer d'un secteur donné si elle l'imposait à un taux comparable à celui que les autres provinces ont décidé de percevoir sur cette assiette. C'est-à-dire, le taux national moyen de l'impôt. Autrement dit, quel revenu la province en tirerait-elle si elle imposait sa propre assiette aux taux national moyen de l'impôt?

Si ce revenu est inférieur à la part de la province par habitant de l'assiette fiscale nationale, le gouvernement fédéral doit alors combler la différence, car il s'agit véritablement d'une différence de la capacité de tirer des revenus permettant d'assurer des services publics. Ce n'est pas un choix discrétionnaire d'exiger moins d'impôts. Encore une fois, je reviens à ce que j'ai dit, il me semble que pour effectuer ces calculs, il faut le faire assiette par assiette, car il est nécessaire de comparer le rapport entre l'assiette fiscale de chaque province et sa part par habitant de l'assiette nationale.

Je vais continuer sur le financement des programmes établis qui constitue l'autre partie importante du projet de loi C-97. Dans les documents du budget de M. MacEachen, on trouve quatre propositions qui découlent en grande partie, il me semble du moins, d'observations que le Groupe d'étude a faites dans son rapport. On a d'abord fait remarquer qu'il serait souhaitable d'établir le montant des transferts consentis par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux aux fins

[Text]

The effect of that operationally is to compute an entitlement per capita according to a common formula, and determining a province's total entitlement to the transfer by taking that per capita entitlement and multiplying it by the provincial population to get a dollar figure. From that dollar entitlement, we subtract the value of the tax points already transferred. The effect then is that each province receives an equal per capita entitlement. In some provinces that entitlement is more in the form of tax revenue corresponding to a previous transfer of tax points. In other provinces it is more in the form of cash. But the total is the same per capita across all provinces.

In the present system, the formula works the other way. The basic cash is computed and then the tax points are added on top. In principle it is possible for a rich province with a high value for tax points to be in a position where the sum of those two transfers might be higher than in a poorer province.

So the effect of the first provision of Bill C-97 is to ensure that from the total entitlement, equal across the provinces, one deducts the equalized tax points. That implies that provinces with richer income tax bases do not benefit more than provinces with lower income tax bases. The side benefit here is that there is potentially a small cash saving for the federal government at the expense of the richer provinces, that is at the expense of those which would have been getting a slight excess payment because their tax points are more valuable. Under the present scheme those provinces would get that little benefit. Under the scheme proposed in Bill C-97, the federal government will pay out a little less cash to them in order to ensure that the payments are equal across the provinces.

There were two other provisions in Mr. MacEachen's budget of November. One was that there should be enforcement of national standards in health care, and a second was that there should be better consultative mechanisms in the field of post-secondary education and human resource development. I looked for those propositions in Bill C-97 and found no mention of them. I speculate that there is no need for mention of them because there is no mention in Bill C-97 of notice provisions in the established programs financing arrangements. In the 1977 act, there were provisions which ensured that the federal government could not modify the established programs financing arrangements unilaterally without agreement of the provinces before 1981. It required that three years' notice be given with no notice possible before 1978. So, effectively, there was nothing possible in the way of unilateral amendment before 1981.

There are no such notice provisions in Bill C-97. I interpret that to mean that the federal government is free at any time, from year to year, to modify the established programs financing arrangements. This means it would be free, as well, to threaten to freeze the transfers for post-secondary education if

[Traduction]

de financement des programmes établis sur une base égale par habitant, ce que le projet de loi C-97 prévoit.

Cela signifie en pratique que l'on calcule le montant à verser par habitant, selon une formule commune, et que le montant en dollars auquel la province a droit est calculé en multipliant ce montant par le nombre d'habitants de la province. De ce montant en dollars, on soustrait la valeur des points fiscaux déjà transférés. Chaque province reçoit ainsi le même montant par habitant. Dans certaines provinces, ce montant est composé pour une plus grande partie de revenus fiscaux correspondant à un transfert antérieur de points fiscaux. Dans d'autres, il s'agit essentiellement d'un versement en espèces. Cependant, le montant global est le même par habitant dans toutes les provinces.

Dans le régime actuel, la formule s'applique dans l'autre sens. On calcule le montant du paiement en espèces de base et on ajoute ensuite les points fiscaux. Il est possible, en principe, qu'une province riche qui a de nombreux points fiscaux soit en mesure de tirer davantage de la somme de ces deux transferts qu'une province plus pauvre.

La première disposition du projet de loi C-97 prévoit donc que du montant total auquel toutes les provinces ont également droit, on puisse déduire les points fiscaux faisant l'objet de la péréquation. Cela signifie que les provinces qui ont les meilleures assiettes fiscales ne seront pas les plus avantagées. L'avantage secondaire dans ce cas, est que le gouvernement fédéral peut éventuellement réaliser quelques économies aux dépens des provinces les plus riches, c'est-à-dire celles qui ont bénéficié de paiements légèrement excédentaires en raison d'un nombre plus élevé de points fiscaux. Aux termes du régime actuel, ces provinces ont le droit à ce léger avantage. Selon le projet de loi C-97, le gouvernement fédéral leur versera un peu moins d'argent en espèces afin que les paiements soient égaux pour toutes les provinces.

On trouve deux autres dispositions dans le budget que M. MacEachen a déposé en novembre. L'une prévoyait l'imposition de normes nationales de l'assurance-maladie et il était aussi question, dans l'autre, d'établir de meilleurs mécanismes de consultation dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et le développement des ressources humaines. Je les ai cherchées dans le projet de loi C-97 et j'ai constaté qu'elles n'étaient pas mentionnées. Je suppose qu'il n'est pas nécessaire de les mentionner puisque dans le projet de loi C-97, il n'est pas fait mention non plus de dispositions concernant les avis relatifs aux accords de financement des programmes établis. La loi de 1977 prévoyait que le gouvernement fédéral ne pourrait, unilatéralement, sans le consentement des provinces, modifier les accords sur le financement des programmes établis avant 1981. La loi exigeait qu'un avis soit donné trois ans à l'avance et qu'aucun ne devait être donné avant 1978. Il était donc, à toutes fins pratiques, impossible d'apporter unilatéralement des modifications avant 1981.

On ne trouve aucune disposition de ce genre dans le projet de loi C-97. Cela signifie, à mon avis, que le gouvernement fédéral peut à tout moment, d'une année à l'autre, modifier les accords sur le financement des programmes établis. Cela signifie également qu'il pourrait menacer de geler les trans-

[Text]

sufficient progress were not made within a year on consultative arrangements, or to freeze health payments if sufficient progress were not made within two years on the development of national standards, or what have you. So I interpret this bill to say that the federal government has complete flexibility with respect to amendment of the formula for established programs financing payments.

Interestingly enough, both the task force and the Economic Council, and I think Mr. MacEachen's budget document as well, suggested that the payments for health and post-secondary education should be split; they should be clearly identified as two separate payments. I see no mention of that in Bill C-97. I interpret the situation, therefore, to be that Bill C-97 provides a new formula for computing the total entitlement and then the provisions of the existing act apply to determine how that total entitlement will be split into two allocations as determined by the Minister of Finance—roughly 30 per cent for post-secondary education and 70 per cent for health. Then the payments would be made separately by the two ministers as in the present act. I don't quite know, since there is no provision for identifying these payments separately in Bill C-97, what that would mean with respect to those provisions if the federal government wished to discuss freezing post-secondary education transfers at their present level while negotiations on consultative arrangements were going on.

I assume that what that means is that the total entitlement would be computed as in Bill C-97. The allocations to the two areas would be made as in the present act, and then one could discuss in effect the separate treatment of the two portions. One could suspend payment of one and make payment on the other area and vice versa. It is intriguing that, simply by remaining silent on the question of notice and remaining silent on the question of the division, this bill to amend the existing legislation accomplishes some of the purposes set out, for example, in the task force report.

Senator Flynn: What is the present legislation regarding notice of changes?

Professor Dobell: Well, it is my understanding that in the present act, the 1977 act, there is no provision for change prior to 1982.

Senator Flynn: Do you know the number of the section in the present legislation? Because you would have to find a repeal of these sections in—

Professor Dobell: No, because I think it is worded to the effect that there can be no change without the agreement of the provinces, without three years' notice, and no notice being possible before 1978; but my understanding is that the legal opinion offered to the federal government was that after 1981 the federal government is free to amend the program without provincial agreement provided it does not terminate the pro-

[Traduction]

ferts devant servir à l'enseignement postsecondaire si les accords de consultation ne progressaient pas suffisamment en une année, ou qu'il pourrait encore geler les paiements de l'assurance-maladie si on ne réalisait pas des progrès suffisants dans l'établissement de normes nationales, etc. Selon mon interprétation, ce projet de loi prévoit que le gouvernement fédéral a toute liberté pour ce qui est de modifier la formule du calcul des paiements de financement des programmes.

Il est intéressant de constater que dans les rapports du Groupe d'étude et du Conseil économique ainsi que dans le document budgétaire de M. MacEachen, je crois, on recommande de séparer les paiements destinés à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire pour les distinguer clairement l'un de l'autre. Je n'ai rien vu à ce sujet dans le projet de loi C-97. Cela signifie donc, à mon avis, que ce projet de loi prévoit une nouvelle formule de calcul du montant global et que les dispositions de la loi actuellement en vigueur serviraient à déterminer de quelle façon ce montant serait divisé en deux affectations de fonds établies par le ministre des Finances—environ 30 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire et 70 p. 100 pour l'assurance-maladie. Les paiements seraient alors faits séparément par les deux ministres, comme le prévoit la loi actuelle. Je ne sais pas vraiment, vu qu'il n'y a aucune disposition dans le projet de loi C-97 visant à séparer ces deux paiements, ce que cela pourrait entraîner relativement à ces dispositions si le gouvernement fédéral décidait de discuter du gel des transferts destinés à l'enseignement postsecondaire à leur niveau actuel tout en poursuivant les négociations sur les accords de consultation.

Je suppose que cela signifie que le montant global auquel chaque province aurait droit, serait calculé selon la formule prévue dans le projet de loi C-97. Les affectations de fonds dans ces deux secteurs se feraient de la façon prévue dans la loi actuelle et on pourrait ensuite discuter de la distinction établie entre les deux. Il serait possible de suspendre les paiements consentis pour un secteur tout en continuant à les verser dans l'autre, et inversement. On peut se demander comment ce projet de loi qui ne viserait qu'à modifier la loi en vigueur, permet, en passant la question des avis et celle de la division sous silence, d'atteindre certains des objectifs établis, par exemple, dans le rapport du Groupe d'étude.

Le sénateur Flynn: Que prévoit la loi actuelle pour ce qui est des avis de modification?

M. Dobell: Je crois savoir que dans la loi actuelle, celle de 1977, aucune modification n'est prévue avant 1982.

Le sénateur Flynn: Savez-vous le numéro de cet article de la loi actuelle? Il faudrait trouver une disposition abrogeant ces articles de...

M. Dobell: Non, car je crois que de la façon dont cet article est formulé, il est prévu qu'aucune modification ne peut être apportée sans le consentement des provinces, sans un préavis de trois ans, préavis qui ne pouvait être donné avant 1978; mais je crois savoir que d'après l'opinion juridique donnée au gouvernement fédéral, ce dernier est libre, après 1981, de modifier ce programme sans le consentement des provinces, à

[Text]

gram. The program cannot be terminated without three years' notice. It can be amended without provincial agreement.

Senator Flynn: That is the effect of the present legislation, not of this bill, C-97.

Professor Dobell: Yes.

Senator Roblin: I want to be quite clear on this point, which was raised yesterday. I got the impression yesterday that the effect of the sum total of the original bill plus this amendment that we are discussing today is that at the present time the federal government could have power to amend without notice.

Senator Flynn: To amend without notice, but it could not repeal it entirely, without giving three years' notice. That is what was stated yesterday.

Senator Roblin: The power to amend seems pretty substantial to me.

Senator Flynn: I know. What we said yesterday was that they could amend it to just a token amount, you see.

Senator Tremblay: On the question of a possible separation of the amounts transferred to provinces for post-secondary education and health, this would apply only to the cash payments, I suppose, because you cannot divide the tax points, half to each area.

Professor Dobell: That is correct. It would apply only to the cash payments.

Senator Roblin: That is an important point. Does this power of amendment apply both to equalization and the established programs financing, or is there a separate rule?

Professor Dobell: This, I think, applies only to the established programs financing.

Senator Tremblay: But again only to the cash payments, because the tax points transfer has been made once and for all.

Professor Dobell: The tax points are essentially incorporated in the provincial revenue system. There is no way, in effect, that they can be withdrawn.

Senator Tremblay: Yes, but still they are identified as tax points for education and health. Yesterday they gave us certain figures: thirteen point five personal income, and one, corporate income tax.

Professor Dobell: They are identified in the federal government records, and the federal government's memory. The provincial government position, of course, is that those 13 tax points—

Senator Tremblay: ... can be used any way they see fit ...

Professor Dobell: ... are part of whatever tax rate the province levies, and are not distinguishable from any other

[Traduction]

condition de ne pas y mettre fin. Il ne peut mettre fin à un programme sans un préavis de trois ans. Il peut le modifier sans le consentement des provinces.

Le sénateur Flynn: C'est ce qui est prévu dans la loi actuelle et non dans ce projet de loi, le C-97.

M. Dobell: Oui.

Le sénateur Roblin: Je voudrais bien savoir à quoi m'en tenir au juste à ce propos, car il en a été question hier. J'ai alors eu l'impression que la première loi et cette mesure modificative que nous étudions aujourd'hui, auraient pour résultat net de permettre au gouvernement fédéral d'apporter des modifications sans préavis.

Le sénateur Flynn: Il pourrait modifier les programmes sans préavis, mais il ne pourrait les supprimer entièrement, sans en aviser les provinces trois ans à l'avance. C'est ce qu'on a dit hier.

Le sénateur Roblin: Le pouvoir d'apporter des modifications me paraît plutôt considérable.

Le sénateur Flynn: Je sais. Nous avons dit hier, que le gouvernement fédéral ne pouvait apporter des modifications, mais qu'il pouvait réduire les transferts à un dollar.

Le sénateur Tremblay: A propos de la possibilité de séparer les montants transférés aux provinces pour l'enseignement postsecondaire et l'assurance-maladie, cela ne s'appliquerait qu'aux paiements en espèces, je suppose, car on ne peut utiliser les points fiscaux en attribuant la moitié à chaque secteur.

M. Dobell: C'est exact. Cela ne s'appliquerait qu'aux paiements en espèces.

Le sénateur Roblin: C'est là le point important. Est-ce que ce pouvoir d'apporter des modifications s'applique également à la péréquation et au financement des programmes établis ou existe-t-il une règle distincte?

M. Dobell: Je pense que cela ne s'applique qu'au financement des programmes établis.

Le sénateur Tremblay: Mais encore une fois, qu'aux paiements en espèces, puisque le transfert de points fiscaux a été fait une fois pour toutes.

M. Dobell: Les points fiscaux sont essentiellement intégrés au régime fiscal provincial. Il n'existe effectivement aucun moyen de les retirer.

Le sénateur Tremblay: Oui, mais ils sont tout de même identifiés comme des points fiscaux affectés à l'enseignement et à la santé. Hier, on nous a remis des chiffres: 13,5 points pour le revenu des particuliers et un point pour l'impôt sur le revenu des sociétés.

M. Dobell: Ils sont identifiés dans les dossiers et la «mémoire» du gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux maintiennent, bien sûr, que ces 13 points fiscaux ...

Le sénateur Tremblay: ... peuvent être utilisés au gré de la province ...

M. Dobell: ... font partie du taux d'imposition qu'établit la province et ne peuvent être distingués des autres revenus. Les

[Text]

dollar of provincial revenue. Provincial governments, of course, maintain the position that it is silly to continue to account for a tax change that was made five, 10, or even 15 years ago, in the case of some of those tax points. This is simply a reminder, in effect, that at one moment in history the federal government reduced its tax consciously at a moment when the provincial government would raise its tax, so that the net transaction would leave the taxpayer unaffected. That is all that is happening, namely, a simultaneous change by the two orders of government in their tax rates. It was not in any sense an actual transfer, but a voluntary reduction by the federal government of its potential revenue; so the provinces would argue that this is purely an accounting fiction or device, and clearly there is no mechanism for recapturing the value of the tax points.

The Chairman: In fact, it would be a mug's game for the federal government to try to follow the tax points. The cash payment is the lever.

Professor Dobell: That is correct.

Senator Roblin: And it would apply both to the equalization payments and to the established programs financing.

The Chairman: That is as I understand it.

Senator Roblin: The power of the federal government to amend extends to the equalization formula as well as it does to the other.

Professor Dobell: No, sir. My understanding is that the equalization formula is a five-year agreement. The legislation provides a five-year term for equalization payments. Now, the federal government can, of course, amend, as it did in the period 1972 to 1977.

Senator Roblin: I think the distinction I am trying to make is that in the previous statute there were conditions that had to be observed before the feds or the provinces . . .

The Chairman: Notice has to be given.

Senator Roblin: Yes. In the present act both for equalization and for the established programs, no notice is required.

Senator Tremblay: But previously notice applied only to post-secondary education and health, not to a general equalization of transfers. Those could be amended without notice.

Professor Dobell: Yes, and have been.

Senator Tremblay: And have been, in 1974 and 1975, if I remember rightly, after the oil crisis.

Senator Roblin: Yes. They did it in Ontario.

Senator Tremblay: Now there is no notice required even for post-secondary education.

Professor Dobell: That is correct.

Senator Thériault: As I understand it, equalization payments, and payment for certain services at a reasonably com-

[Traduction]

gouvernements provinciaux maintiennent, bien sûr, qu'il est ridicule de continuer à tenir compte d'une modification fiscale qui a été apportée il y a cinq, dix ou même 15 ans pour certains de ces points fiscaux. Cela ne sert réellement qu'à rappeler que le gouvernement fédéral a accepté, dans le passé, de réduire ses impôts alors que les gouvernements provinciaux ont augmenté les leurs, de façon à ce que le résultat net de la transaction n'ait aucune incidence sur le contribuable. C'est tout ce qui se fait, c'est-à-dire que les deux paliers de gouvernement modifient simultanément leur taux d'imposition. Il ne s'agit en aucune façon d'un transfert réel mais d'une réduction que le gouvernement fédéral accepte volontairement d'apporter à ses revenus possibles, ce qui permet aux provinces de dire qu'il ne s'agit que d'un artifice de comptabilité et qu'il n'y a aucun mécanisme de prévu pour recouvrer la valeur des points fiscaux.

Le président: En fait, le gouvernement fédéral perdrait son temps s'il décidait de contrôler les points fiscaux. Il n'a de prise que sur le paiement en espèces.

M. Dobell: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Et cela s'appliquerait tant aux paiements de péréquation qu'au financement des programmes établis.

Le président: C'est ce que je comprends.

Le sénateur Roblin: Le pouvoir du gouvernement fédéral d'apporter des modifications s'étend à la formule de péréquation ainsi qu'aux autres secteurs.

M. Dobell: Non, monsieur. D'après moi, la formule de péréquation est un accord de cinq ans. La loi prévoit des paiements de péréquation pour une durée de cinq ans. Cependant, le gouvernement peut toujours la modifier, comme il l'a fait entre 1972 et 1977.

Le sénateur Roblin: Je pense que la distinction à faire est que dans la loi précédente, il était prévu que certaines conditions devaient être respectées avant que le gouvernement fédéral ou les provinces . . .

Le président: Un préavis doit être donné.

Le sénateur Roblin: Oui. La loi actuelle prévoit qu'un préavis doit être donné pour les paiements de péréquation et pour le financement des programmes établis.

Le sénateur Tremblay: Mais auparavant, ce préavis ne s'appliquait qu'à l'enseignement postsecondaire et à l'assurance-maladie et non à une péréquation en général des transferts. Ces derniers ne pouvaient être modifiés sans avis.

M. Dobell: Oui, et c'est arrivé.

Le sénateur Tremblay: Et c'est arrivé en 1974 et en 1975 après la crise du pétrole, si ma mémoire est bonne.

Le sénateur Roblin: Oui. On l'a fait en Ontario.

Le sénateur Tremblay: Maintenant aucun avis n'est exigé même dans le cas de l'enseignement postsecondaire.

M. Dobell: C'est exact.

Le sénateur Thériault: Si j'ai bien compris, les paiements de péréquation et les paiements servant à maintenir certains

[Text]

parable cost are now enshrined in the Constitution, and in fact they may amend the amount but they cannot withdraw completely.

Senator Flynn: They have to pay at least \$1.

The Chairman: It depends on your definition of "reasonably comparable," of course.

Senator Tremblay: Dr. Dobell, at the time, the base for the calculation of the amount of transfer for post-secondary education and health was the expenses. It was 50 per cent of the expenses. That was the case in 1977, if I am correct. From that date they introduced the tax transfer, raising the number of points, and they linked the growth of the transfer to the growth of the GNP. I think that is correct.

Professor Dobell: Yes. The original cost sharing arrangements did provide for a tax transfer component with regard to post-secondary education in a certain amount—

Senator Tremblay: Was it 3.5?

Professor Dobell: That is correct. So that in 1977 the effect of the new legislation was to group what had previously been separate cost sharing arrangements into one entitlement—established programs financing calculation—and increase the number of tax points transferred, to establish a new formula for entitlement, which would be scaled from year to year to take account of inflation and growth in the national economy. That per capita entitlement would then be multiplied by the population, to get a basic cash transfer, to which would be added the value of the tax point transfer, and then, since the intent was that half the payment would be tax, and half would be cash, if the tax point value was less than the cash transfer, there would be a transitional adjustment to make up the difference, so that in the end the transfer to the province would be twice the basic cash transfer but partly paid in tax points.

Senator Tremblay: For post-secondary education, however, it is still linked with the growth in GNP?

Professor Dobell: It is now.

Senator Tremblay: There is no per capita on that side? It is on the equalization side, is it not?

Professor Dobell: It is on both sides, actually; but with regard to health and post-secondary education, the basic formula is the per capita entitlement, then escalated by GNP from year to year.

Senator Tremblay: Perhaps I am missing something, but what is the difference there, aside from the matter of just computing the per capita at one point in time and having it escalated with the GNP? Is that not the same thing, in substance?

Professor Dobell: In the sense of the cost sharing arrangements involved, the growth reflects the growth of the economy. Does that answer the question that you are raising? The

[Traduction]

services à des niveaux raisonnablement comparables d'une province à l'autre, sont maintenant constitutionnalisés et si on peut effectivement modifier le montant on ne peut l'annuler.

Le sénateur Flynn: Le gouvernement fédéral doit au moins verser un dollar.

Le président: Tout dépend de votre définition de «comparable», bien sûr.

Le sénateur Tremblay: Monsieur Dobell, à cette époque le calcul des transferts à l'enseignement postsecondaire et à l'assurance-maladie était établi sur les dépenses. Ils en constituaient 50 p. 100. C'était comme cela en 1977, si je ne m'abuse. À partir de cette année-là on a introduit le transfert fiscal, c'est-à-dire le nombre de points, et on a rattaché l'accroissement du transfert à celui du PNB. Je pense que c'est cela, n'est-ce pas?

M. Dobell: Oui. Les premiers accords de partage des frais comportaient un élément de transfert fiscal qui se rattachait à l'enseignement postsecondaire pour un certain montant...

Le sénateur Tremblay: Était-ce 3.5?

M. Dobell: C'est exact. La nouvelle mesure de 1977 a donc regroupé les accords de partage des frais auparavant séparés en un seul montant—le calcul du financement des programmes établis—et a accru le nombre de points fiscaux transférés afin d'établir une nouvelle formule permettant de calculer le montant auquel la province avait droit, montant qui devait augmenter d'une année à l'autre en fonction de l'inflation et de la croissance de l'économie nationale. Ce droit par habitant devait ensuite être multiplié par la population afin de calculer le transfert des points fiscaux, et ensuite, comme il était prévu que la moitié du paiement se ferait en impôts et l'autre en espèces, si la valeur des points fiscaux était inférieure à celle du transfert en espèces, on avait prévu un ajustement temporaire pour combler la différence, pour qu'en fin de compte, le montant transféré à la province soit le double du transfert de base en espèces calculé de cette façon, mais payé en partie en points fiscaux.

Le sénateur Tremblay: Pour ce qui est de l'enseignement post-secondaire, cependant, est-il encore établi en fonction de la croissance du PNB?

M. Dobell: Il l'est actuellement.

Le sénateur Tremblay: Il n'y a aucun montant par habitant de ce côté-là? C'est du côté de la péréquation, n'est-ce pas?

M. Dobell: Des deux côtés, en fait, mais pour ce qui est de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire, la formule de base est le droit calculé par habitant; il est augmenté d'une année à l'autre en fonction du PNB.

Le sénateur Tremblay: Il y a peut-être quelque chose que je n'ai pas compris, mais quelle différence y a-t-il, mis à part le fait qu'on se contente de calculer le droit par habitant à un moment donné pour l'augmenter ensuite en fonction du PNB? N'est-ce pas la même chose, au fond?

M. Dobell: Pour ce qui est des accords de partage des coûts, l'augmentation correspond à la croissance de l'économie. Est-ce que cela répond à la question que vous posez? Il y a une

[Text]

difference is that, in 1977, the change was made from a cost-sharing formula to a straight per capita entitlement, a dollar figure per person, which was then multiplied by population to get the provincial payment. Then, from year to year, it is multiplied by the rate of growth of GNP, to take into account inflation and real growth in the national economy. Now, in 1982, the change which is proposed is merely a change in the formula. It is still done on a per capita basis and is still escalated by inflation and the growth in real economy, but the composition as between tax points and cash is being altered slightly.

Senator Tremblay: Yes, I see; it is the same thing?

Professor Dobell: It is the same formula.

Senator Tremblay: That is what I understood.

Professor Dobell: I have mentioned, then, the change to an equal per capita formula; working from the top down, subtracting the value of tax points rather than adding them on, with the idea that, that way, you capture a little bit of the margin of the value, the incremental payment made to the rich provinces. I have mentioned the first change—the enforcement of national standards and the consultative mechanisms in post-secondary education and human resources—as being intentions of the federal government which, really, are realized by virtue of the absence of notice provisions in Bill C-97.

The fourth point is probably the most controversial. It is the central issue in the negotiations. That is the fact that Bill C-97 computes the entitlement formula by taking the per capita payments in 1975 for all established programs, and using that as a starting point for its calculations, scaling that up to 1982, and then scaling it from year to year thereafter by the growth of the national economy, omitting any mention of the \$7.63 which was added, in 1977, into the entitlement amount as, essentially, the price for provincial agreement to the 1977 proposals.

It is, perhaps, worth taking a minute to sketch the history here. In 1970-71, as you know, proposals for a dramatic tax reform—Mr. Benson's proposed tax reforms—were not viewed favourably by the provinces, who were frightened by some of the implications, and who argued that their revenues were going to be adversely affected. The federal government said that it is certainly true that this creates a great deal of uncertainty about tax revenues. For a three-year period, the federal government undertook, if the provinces adopted the provisions of the 1970-71 tax reform, to ensure that provincial revenues would not be less than they would have been under the old unreformed system. A period of three years was agreed upon, after which, after representations made by the provinces, it was extended to a period of five years. Therefore, over the period from 1972 to 1977 there was a provision in the Fiscal Arrangements Act for the so-called revenue guarantee. The federal government agreed to estimate, according to the for-

[Traduction]

différence en ce sens qu'en 1977, on a abandonné la formule de partage des coûts pour la remplacer par le calcul d'un droit par habitant, un certain nombre de dollars par personne, qu'on multipliait ensuite par le chiffre de la population pour obtenir le montant du paiement provincial. Par la suite, d'une année à l'autre, ce montant est multiplié par le taux de croissance du PNB afin de tenir compte de l'inflation et de la croissance réelle de l'économie nationale. Maintenant, en 1982, la modification que l'on propose n'est rien de plus qu'un changement de formule. Le droit est toujours calculé par habitant et accru en fonction de l'inflation et de la croissance réelle de l'économie, mais la proportion entre les points fiscaux et les paiements en espèces est quelque peu modifiée.

Le sénateur Tremblay: Oui, je vois; c'est la même chose?

M. Dobell: C'est la même formule.

Le sénateur Tremblay: C'est ce que j'ai compris.

M. Dobell: J'ai donc mentionné qu'on voulait plutôt se servir d'une formule qui permettrait de calculer un montant égal par habitant; une formule qu'on appliquerait de haut en bas en soustrayant la valeur des points fiscaux au lieu de les ajouter, ce qui permettrait de rogner un peu sur le paiement différentiel consenti aux provinces riches. J'ai mentionné que la première modification, l'imposition de normes nationales et de mécanismes de consultation dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et du développement des ressources humaines, est un objectif visé par le gouvernement fédéral, objectif qui justifierait l'absence de dispositions relatives au préavis dans le projet de loi C-97.

Le quatrième point est probablement celui qui prête le plus à controverse. C'est le point crucial des négociations. Le projet de loi C-97 établit la formule de calcul du droit à partir des paiements de 1973 par habitant, pour tous les programmes établis et s'en sert de point de départ pour ses calculs, en l'augmentant jusqu'en 1982 et en prévoyant l'augmenter par la suite, d'une année à l'autre, selon la croissance de l'économie nationale, sans jamais mentionner le montant de \$7.63 qui a été ajouté, en 1977, au montant auquel les provinces ont droit essentiellement comme prix de leur acceptation des propositions de 1977.

Il serait peut-être bon de prendre une minute ici pour un bref rappel historique. En 1970-1971 comme vous le savez, le projet d'une grande réforme fiscale, le projet de réforme fiscale de M. Benson, n'était pas vu d'un bon œil par les provinces qui en craignaient certaines ramifications et faisaient valoir que leurs revenus s'en trouveraient diminués. Le gouvernement fédéral a admis que cela risquait sûrement de rendre les revenus fiscaux beaucoup plus aléatoires. Pour une période de trois ans, le gouvernement s'est engagé, à la condition que les provinces adoptent les dispositions de la réforme fiscale de 1970-1971, à faire en sorte que les revenus provinciaux ne soient pas inférieurs à ceux qu'ils auraient été selon l'ancien régime fiscal. On a convenu d'une période de trois ans, qu'on a prolongée à cinq par la suite, sur les instances des provinces. De 1972 à 1977, une disposition de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces donnait donc à ces dernières une garantie de recettes. Le gouvernement

[Text]

mula, what the revenues under the old tax system would have been and to pay the provinces the difference.

This was a bad period for economic forecasting, as you know. In particular, it was a bad period for forecasting inflation. The formula that was used to predict revenues under the old system was estimated, in 1972, to involve a revenue guarantee of a relatively modest amount. In the event, as inflation went on and the tax system generated more revenues than expected, the federal government found itself, in 1977, with a liability for \$960 million, I believe, for revenue guarantee payments to the provinces as compensation to them for having agreed to take on the reform proposed by the federal government. In the view of the federal government in 1977, five years is long enough to adapt to a new tax system; in that time it should be possible to estimate the tax rate yield in revenues. That is, it should be possible for the provincial governments to set tax rates at whatever level is required to generate the revenues needed. The federal government felt that there was no longer any need for a federal government revenue guarantee. The provincial treasurers, of course, felt that there was an absolute need of federal revenue guarantee, and that there was no way those payments could be surrendered.

My interpretation of the federal government position in 1977 was that those revenue guarantee payments should be terminated, there was a determination that they would be terminated and that that would be done by federal government decision. It was not a thing that had to be negotiated. The federal government, however, did want agreement on the 1977 proposals. There were some years to run on the previous hospital insurance provisions, and if the provincial governments had wished, they would have held out against the 1977 proposals of the federal government by insisting on the full notice period for the hospital insurance program. In the negotiations, a deal was finally struck whereby the federal government would reduce its tax revenues by one tax point and the provincial governments could take up that slack and increase their revenues by one tax point, without any cost to the Canadian taxpayer, and would add the equivalent in cash, which was \$7.63, estimated at that time.

Senator Roblin: That is the personal income tax point?

Professor Dobell: Yes. That \$7.63 is found in the formula in the 1977 act as a component of the entitlement, of the per capita entitlement, for established programs financing. Bill C-97 makes no reference to that \$7.63, which has now escalated to approximately \$17, I suppose, per capita. That is the implementation of Mr. MacEachen's proposal to take back what he referred to in his budget paper as the compensation for termination of the old revenue guarantee, and which shows up in many of these other documents as the revenue guarantee money.

The point I am making is that there is a very substantial difference in interpretation as to the significance of this \$7.63,

[Traduction]

fédéral a accepté d'estimer au moyen d'une formule, les revenus qu'auraient eus les provinces, selon l'ancien régime fiscal, et à leur verser la différence.

Ce fut une mauvaise période pour les prévisions économiques, comme vous le savez. Elle a été particulièrement mauvaise pour ce qui est de prévoir l'inflation. On avait estimé, en 1972, que d'après la formule utilisée pour évaluer les revenus des provinces selon l'ancien régime, on obligerait le fédéral à verser une garantie de recettes relativement peu élevée. Dans les faits, comme l'inflation a continué et que le régime fiscal a donné un rendement plus élevé que prévu, en 1977, le gouvernement fédéral a dû mettre \$960 millions, je crois, en paiements de garantie de recettes aux provinces à titre d'indemnisation pour avoir consenti à approuver les réformes proposées par le gouvernement fédéral. Ce dernier a fait valoir, en 1977, qu'il suffisait de cinq ans pour adapter un nouveau régime fiscal, que ce délai devait suffire pour estimer le produit du taux d'imposition, et que les provinces devraient donc être en mesure de fixer des taux d'impôts nécessaires qui leur assureraient les revenus dont elles avaient besoin. Le gouvernement fédéral considéra alors qu'il ne lui était plus nécessaire d'assurer une garantie de recettes. Les trésoriers provinciaux soutinrent, bien sûr, qu'au contraire, il était absolument nécessaire que le gouvernement fédéral garantisse leur revenu et qu'ils ne pouvaient en aucune façon abandonner ces paiements.

A mon avis, le gouvernement fédéral considérait en 1977, qu'il lui fallait mettre fin à ces paiements de garantie de recettes, et il était décidé à le faire unilatéralement. On ne considérait pas que cela puisse être négociable. Cependant, il voulait faire accepter ses propositions de 1977. Les dispositions convenues précédemment relativement à l'assurance-maladie restaient encore en vigueur pour quelques années, et si les gouvernements provinciaux l'avaient voulu, ils auraient pu s'opposer aux propositions faites, en 1977, par le gouvernement fédéral, en exigeant qu'il respecte la période de préavis prévue pour le programme d'assurance-maladie. Après avoir négocié, ils ont fini par conclure une entente aux termes de laquelle le gouvernement fédéral devait réduire ses revenus fiscaux d'un point fiscal que les provinces pouvaient prendre pour accroître leurs revenus, sans augmenter les impôts du contribuable canadien et augmenter ainsi leur revenu en espèces par un montant qu'on a alors estimé à \$7.63.

Le sénateur Roblin: C'est-à-dire un point fiscal sur le revenu des particuliers?

M. Dobell: Oui. Ce montant de \$7.63 figure dans la formule de 1977 comme un élément du montant auquel les provinces avaient droit, du droit par habitant pour le financement des programmes établis. Il n'est pas fait mention dans le projet de loi C-97 de ce montant de \$7.63 qui est maintenant passé à environ \$17, je suppose, par habitant. La proposition de M. MacEachen vise précisément à recouvrer ce qu'il appelle dans son budget, l'indemnisation pour l'annulation de l'ancienne disposition prévoyant une garantie de recettes et qui est décrit dans d'autres documents comme le montant de la garantie de recettes.

Je veux démontrer ici qu'on interprète de façon très différente l'importance de ce montant de \$7.63 et les conséquences

[Text]

and the consequences of its elimination. The federal government position is that that component of the Established Programs Financing transfer can be thought to be associated with the old revenue guarantee, and is not particularly associated with individual social programs. Its recapture, therefore, has no particular consequences for health and post-secondary education programs. The provincial governments, unfortunately, are caught in a dilemma of their own making, because up until Christmas or so of 1981, they had been arguing that you could not count that money as part of a federal contribution for health and post-secondary education. You could not see it as a federal share for purposes of computing relative provincial shares of support and federal shares of support for those social programs. Having said that, they opened the opportunity for Mr. MacEachen to say, "Very well, if it is not for social programs, I am free to take it back." That is, of course, what Bill C-97 proposes to do. It is awkward, administratively, that the \$7.63 was built into the Established Programs Financing entitlement calculation and it was split—the total was split—into health and post-secondary education. Therefore, the \$7.63 and all of its subsequent escalations is split into health and post-secondary education and is paid by either the Minister of National Health and Welfare or the Secretary of State. This means that when the reduction occurs, it will be reflected in the cheques sent out by those two program ministers. That, however, is an administrative fact of life rather than anything definitive, in theory or in substance.

That, therefore, is what Bill C-97 proposes to do. It is interesting that, once again, merely by being silent on what happens to that \$7.63—merely by taking the entitlement formula without reference to that money—Bill C-97 achieved the reduction in established programs financing, which Mr. MacEachen indicated in his October 1980 budget he felt necessary.

You can see why the federal and provincial governments' representations on this issue are so totally different. The federal government argues that this is not social program money, and provincial governments argue correctly that that money comes out of the cheques sent by either the Minister of National Health and Welfare or the Secretary of State, and it seems hard to argue that they are not coming out of social programs.

Senator Roblin: May I inquire what the task force felt about this?

Professor Dobell: Yes indeed. The task force grappled with this issue at some length and introduced the distinction very clearly in its report between what it called the established programs financing component and the revenue guarantee component, and displayed tables breaking those two compo-

[Traduction]

de son annulation. Le gouvernement fédéral maintient que c'est un élément des paiements de transferts pour le financement des programmes établis qu'on peut associer à l'ancienne garantie de recettes et qu'il ne se rattache pas nécessairement à des programmes sociaux particuliers. Le recouvrement de ce montant n'aurait donc aucune répercussion particulière sur les programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire. Les gouvernements provinciaux se trouvent malheureusement en face d'un dilemme qu'ils ont eux-mêmes créé, car jusqu'à Noël ou la saison des Fêtes de 1981, ils avaient soutenu qu'on ne pouvait considérer que cet argent faisait partie de la contribution du fédéral à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire. On ne pouvait donc, d'après eux, le considérer seulement comme une participation du fédéral dans le calcul de la participation relative des provinces et du gouvernement fédéral au financement de ces programmes sociaux. Ce faisant, ils ont donné à M. MacEachen la possibilité de dire: «Très bien, si ces fonds ne servent pas au financement des programmes sociaux, je peux les reprendre». C'est, bien sûr, ce que le projet de loi C-97 permettrait de faire. Il est embarrassant, du point de vue administratif, d'avoir intégré le montant de \$7.63 au calcul des paiements au titre du financement des programmes établis et on l'a partagé—le montant global a été partagé—entre l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. Il s'ensuit donc que ce montant de \$7.63 et toutes les hausses qu'il a connues par la suite sont partagés entre l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire et sont versés par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ou par le Secrétariat d'État. Cela signifie que la réduction se reflétera dans les chèques émis par ces deux ministères. Il s'agit là toutefois, d'une question administrative courante plutôt que d'une mesure définitive au niveau du principe.

C'est donc là ce qui est prévu dans le projet de loi C-97. Il est intéressant de noter, encore une fois, que sans dire un mot de ce qui est advenu de ce montant de \$7.63—en se contentant d'utiliser la formule du calcul des montants auxquels les provinces ont droit sans qu'il soit jamais question de cette somme—le projet de loi C-97 permette de réduire le financement des programmes établis, comme M. MacEachen l'avait estimé nécessaire dans son budget d'octobre 1980.

Vous voyez pourquoi le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux font valoir à ce propos des arguments tout à fait opposés. Le gouvernement fédéral prétend que ce ne sont pas là des sommes destinées aux programmes sociaux, et les provinces font valoir, d'autre part, et à juste titre, que ces fonds proviennent des chèques émis par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ou par le Secrétariat d'État et que par conséquent, on peut difficilement soutenir qu'ils ne font pas partie de programmes sociaux.

Le sénateur Roblin: Puis-je demander ce que le Groupe d'étude en pense?

M. Dobell: Oui, bien sûr. Le Groupe d'étude a étudié cette question longuement et a établi, dans son rapport, une distinction très nette entre ce qu'il appelle la composante du financement des programmes établis et la composante de la garantie de recettes; on trouve dans le rapport des tableaux

[Text]

nents out and identifying them separately. The task force then dealt with the question of whether the revenue guarantee component, so called, could be legitimately recaptured as part of the \$1.5 billion which Mr. MacEachen had set out to save, and predictably the task force split. Some portion of the task force felt that the revenue guarantee component had long since been built into the established programs financing support of education and health and could not be withdrawn, and another portion of the task force felt that it was still clearly identifiable and that it could be re-allocated amongst programs, or, in the extreme, it could be recaptured. So the task force introduced the notion, and then, in the end, reported that it felt there was not a good case for recapturing that money, consistent with the general proposition that it did not feel there was a good case for any reduction in support.

Senator Roblin: Then the task force found that this particular revenue guarantee had, in fact, been rolled into the system and therefore could not be easily disentangled?

Professor Dobell: That was its final conclusion. But clearly that is the central issue in this particular debate. The level of agreement, it seems to me, on the general principle of equalization—the propositions put forward by the federal government in the budget, and the propositions which find their way into Bill C-97—seem in the end to be generally acceptable. The major point of difference or controversy, the point on which the provinces would deny there was any agreement, is the treatment of this particular revenue guarantee. It is interesting to me that that particular point slips so easily into the mechanism of an amendment to the old 1977 act. Merely by dropping reference to that \$7.63 in the formula, one achieves the recapture of this \$1 billion per year.

Senator Buckwold: Can you explain how the \$7.63 becomes \$17?

Professor Dobell: It has been scaled up for inflation. The \$7.63 was for 1975-76.

Senator Buckwold: And it would now be \$17 per capita?

Professor Dobell: Yes. It is perhaps misleading of me to use that \$7.63 figure. That is the number which appears in the formula in the old act, but its significance now has more than doubled.

I am going on longer than I should. There are two closing observations that I might make. We said in the beginning that this is federal law, that it is federal government initiative to put forward this legislation. But it is also federal-provincial negotiation. The Economic Council, in looking at these issues, expressed some concern for what it called the closed nature of executive federalism, the feeling that a lot of these issues were being sorted out in closed meetings of officials and ministers.

[Traduction]

montrant la ventilation entre ces deux éléments et permettant de les distinguer. Le Groupe de travail a ensuite tenté de déterminer si ce qu'ils ont appelé la composante de la garantie de recettes pourrait légitimement être recouvrée comme faisant partie du montant de \$1.5 milliards que M. MacEachen avait décidé d'économiser. Comme on pouvait s'y attendre, les opinions ont été partagées. Certains membres du Groupe d'étude se sont dits d'avis que la composante de la garantie de recettes était de longue date intégrée au financement du programme établi et qu'on ne pouvait mettre fin au paiement de ces fonds affectés à l'enseignement et à l'assurance-maladie, alors que d'autres ont émis l'opinion qu'il était encore possible de faire la distinction, que cette composante pourrait faire l'objet d'une nouvelle répartition parmi les programmes ou, en allant jusqu'au bout, qu'on pouvait la récupérer. Le Groupe d'étude a donc établi la distinction pour conclure, en fin de compte, qu'il ne lui semble pas à-propos de récupérer cette somme, ce qui correspond à sa position adoptée en général, à savoir qu'il n'estimait pas qu'il soit justifié de réduire le moins le financement.

Le sénateur Roblin: Le Groupe d'étude a donc constaté que cette garantie de recettes était en fait intégrée au régime et qu'il n'était pas facile de l'isoler?

M. Dobell: C'est là sa conclusion finale, mais c'est de toute évidence là le cœur de la controverse. A mon avis, le principe général de la péréquation et les propositions présentées dans le budget du gouvernement fédéral ainsi que celles qui se retrouvent dans le projet de loi C-97, semblent en fin de compte, assez acceptables, en général. Le principal objet de controverse, la question à propos de laquelle les provinces maintiennent qu'il n'y a jamais eu d'entente, porte sur la façon de calculer cette garantie de recettes. Je trouve intéressant de constater que cette question se glisse aussi facilement dans le mécanisme d'une modification apportée à l'ancienne loi de 1977, en omettant simplement de mentionner ce montant de \$7.63. On réussit, en procédant de cette façon, à récupérer un montant de \$1 milliard par an.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous nous expliquer comment ce montant de \$7.63 est passé à \$17?

M. Dobell: Il a été indexé en fonction de l'inflation. Le montant de \$7.63 était valable pour l'année financière 1975-1976.

Le sénateur Buckwold: Et il s'élèverait maintenant à \$17 par habitant?

M. Dobell: Oui. Je vous induis peut-être en erreur en citant \$7.63. C'est le montant qui figure dans la formule de l'ancienne loi, mais depuis, il a plus que doublé.

Je vois que j'ai parlé plus longtemps que je ne l'aurais dû. En terminant, je voudrais faire deux observations. Nous avons dit tout à l'heure qu'il s'agissait là d'une loi fédérale, que c'était le gouvernement fédéral qui l'avait présentée. Mais il s'agit aussi de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le Conseil économique, lors de son examen de ces questions, a exprimé certaines inquiétudes relativement à ce qu'il a appelé la nature fermée de l'administration fédérale,

[Text]

In the case of the present legislation, of course, there were signals in the October 28, 1980 budget. The parliamentary task force dealt with this issue in an unprecedented manner. Then, of course, there was subsequent consultation with provincial governments. The November 12, 1981 budget had the proposals of the federal government, which again were discussed with first ministers, finance ministers and officials. The Economic Council of Canada took the unusual step of releasing a portion of its special study ahead of time in the hope that it would be in place in time to be a part of some public discussion of the present bill, and now we have Bill C-97.

I would simply make the observation that it seems to me that the Economic Council observations on this score are important, that there is an important sense in which the task force role, and the role of parliamentary committees—House and Senate committees—is very important in this area of federal-provincial negotiations. These arrangements are often seen as basic structures of the federal system, and the parliamentary involvement gives that whole process a much more representative character than the process of federal-provincial meetings of officials is likely to have. It seems to me that it is important to continue to emphasize that point.

My concluding comment is that, as political leaders, you are all aware of the maxim that says that illusion is everything, that perception is the reality. It seems to me that it is important, in looking at this bill, to realize that there are quite different perceptions of its significance—and in a way I would argue that the federal government has contributed to confusion in this issue on two counts. What it says is factually accurate, and in its presentations it is making a natural sort of sales pitch in a negotiating situation; but it seems to me it has confused the issues on two counts. One is that it continues to refer to increased transfers to the provinces—increases compared with the 1977-82 period; increases compared with the 1981-82 levels. So the federal government has a number of estimates of quite large numbers, representing increased flow to the provinces. At the same time, the provinces are coming forward with estimates which show quite dramatic reductions in federal support of provincial programs.

The difference is easily explained. The provinces are looking at what the old legislation would have given them if it had continued, and they are getting less than that, and they estimate how much they have lost. The federal government is looking at how much more the next five years will generate than the last five years generated, and it is showing a large increase. I think that in a way the federal government is overplaying its salesmanship on this issue, and it is confusing to the casual observer. Secondly, portraying the reduction that we have just been discussing, as associated solely with termination of an old revenue guarantee and without any significant implication for social programs, is overstating the extent to

[Traduction]

car il avait l'impression qu'un grand nombre de ces questions avaient été réglées dans des réunions à huis clos, de hauts fonctionnaires et de ministres. Pour ce qui est de cette mesure, on en trouve, bien sûr, des signes avant-coureurs dans le budget du 28 octobre 1980. Le Groupe d'étude parlementaire a traité cette affaire d'une manière tout à fait nouvelle. C'est dans le budget du 12 novembre 1981 que figuraient les propositions du gouvernement fédéral dont on a de nouveau discuté avec les premiers ministres, les ministres des Finances et les hauts fonctionnaires. Le Conseil économique du Canada a exceptionnellement publié, à l'avance, une partie de son étude spéciale dans l'espoir qu'elle soit connue à temps pour faire partie d'une certaine discussion publique du projet de loi actuel et nous avons le bill C-97.

Je voudrais seulement mentionner que les observations du Conseil économique à ce propos me paraissent importantes, à savoir que le rôle du Groupe d'étude et celui des comités parlementaires, ceux de la Chambre et du Sénat, ont beaucoup d'importance dans ce secteur des négociations fédérales-provinciales. Ces accords sont souvent considérés comme la structure fondamentale du régime fédéral et la participation du Parlement donne à toute cette démarche un caractère beaucoup plus représentatif qu'on en peut attendre des réunions des hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux. Il me paraît important de continuer à insister sur ce point.

Pour conclure, je dirais que comme leaders politiques, vous connaissez tous la maxime selon laquelle c'est l'illusion qui compte et que la réalité est comme on la voit. Il me semble qu'il est important, dans l'étude de ce projet de loi, de se rendre compte que son importance est perçue de façon très différente et, d'une certaine façon, je dirais que le gouvernement fédéral a contribué de deux façons à créer la confusion qui entoure cette question. Il affirme que ces calculs sont exacts et dans la façon de présenter la question il fait valoir des arguments de vendeur dans ces négociations. Mais il me semble qu'il a embrouillé les questions de deux façons. D'une part, il continue à parler de l'accroissement des paiements de transferts consentis aux provinces—ces paiements sont accrus comparés à ceux de la période de 1977-1982 et à ceux de 1981-1982. Il cite de très importantes prévisions budgétaires qui représentent l'accroissement des paiements consentis aux provinces. Alors que de leur côté, les provinces présentent des prévisions de dépenses qui démontrent que le gouvernement fédéral a très considérablement réduit le financement des programmes provinciaux.

La différence est facile à expliquer. Les provinces citent les montants que l'ancienne formule leur aurait permis de recevoir si elle était restée en vigueur et, comme elles obtiennent moins, elles calculent le montant qu'elles ont perdu. Le gouvernement fédéral cite de plus le montant qu'il versera au cours des cinq prochaines années, comparativement aux cinq dernières et il fait état d'une hausse importante. Je pense qu'en procédant de cette façon, le gouvernement exagère et qu'il embrouille le profane. Deuxièmement, en présentant la réduction dont nous avons parlé, comme étant liée uniquement au calcul de l'ancienne garantie de revenus qui n'aurait aucune incidence appréciable sur les programmes sociaux, il exagère la ressem-

[Text]

which one can link the old revenue guarantee to the present entitlement formula. The federal government is going back on what was a negotiated agreement. They are revising what was a negotiated agreement in the direction of a less favourable formula, and it seems to me one has to admit that that is going to have consequences for social programs. No matter how provincial governments spread that reduction among their budget categories, it will show up to some degree in social programs. Mr. Chairman, I am sorry that I have taken longer than I should. If there are any questions, I will be happy to answer them.

Mr. Chairman: It is a complicated subject which deserves a full explanation. Before we proceed to questioning, I should like to draw to the attention of honourable senators the fact that they have received the background notes prepared by Mr. Sagar. Some have been given copies of "Fiscal Federalism in Canada".

At 1.30 on Tuesday, provided we receive permission to sit, you will be hearing from the Economic Council of Canada. In connection with that hearing, you will receive a brochure entitled "Financing Confederation." This I gather, is a summary of the study done by the Economic Council. The magazine is called *Au Courant*. We shall have copies made of that report and sent to you.

The lead questioner is Senator Tremblay.

Senator Tremblay: You have mentioned ceilings with regard to the development of transfers. Could you explain how the ceiling is introduced. In fact, there will be a reduction as compared to the old system, which is the argument of the provinces. I understand there is a ceiling somewhere which affects the transfers, particularly on the established programs financing, such that they do not follow the GNP. There is something that is not clear in my mind there.

Professor Dobell: I am afraid that some of the technicalities of these adjustments are not things that I have pursued closely. With regard to the general ceiling on the equalization payments, there is a provision which says that the federal government's total payment for equalization purposes should not grow faster than the GNP. This simply sets a ceiling on the rate of increase from year to year.

My understanding is that the estimates presently in use would show that ceiling as not being effective in any case, that equalization payments will grow less quickly than the GNP is expected to grow. That ceiling is in place, however, as a safeguard in case the future brings events such as the 1973 oil price shock when oil revenues rose so dramatically that the federal government had to impose various arbitrary restrictions on the amounts of energy revenues to be equalized in order to avoid its expenditure commitments rising too sharply.

In this case the legislation provides for the general ceiling to ensure that if there are any sudden shocks in revenues, they

[Traduction]

blance qu'on pourrait voir entre l'ancienne garantie de recettes et la nouvelle formule. Il dénonce un accord négocié. Il modifie un accord négocié pour le remplacer par une formule moins avantageuse pour les provinces, et il me semble que cela aura, de toute évidence, des répercussions sur les programmes sociaux. De quelque façon que les gouvernements provinciaux répartissent cette réduction, elle se fera sentir dans les programmes sociaux. Monsieur le Président, je m'excuse d'avoir parlé plus longtemps que prévu. S'il y a des questions, j'y répondrai avec plaisir.

Le président: C'est une question complexe qui demande une explication détaillée. Avant de passer aux questions, j'aimerais signaler aux honorables sénateurs que la documentation qu'ils ont reçue a été préparée par M. Sagar. Certains ont reçu des exemplaires de: «Le fédéralisme fiscal au Canada».

A 1 heure 30 mardi, si nous avons la permission de nous réunir, vous rencontrerez les représentants du Conseil économique du Canada. En prévision de cette audience, vous recevrez une brochure intitulée: «Le financement de la Confédération». C'est, je crois, un résumé de l'étude effectuée par le Conseil économique. Il s'agit d'une revue appelée *Au Courant*. Nous ferons faire des copies de ce rapport et nous vous les ferons parvenir.

C'est au sénateur Tremblay à poser la première question.

Le sénateur Tremblay: Vous avez parlé de maximum à propos du calcul des transferts. Pourriez-vous expliquer de quelle façon ce maximum est présenté. En fait, il y aura une réduction comparativement à l'ancien régime, comme le font valoir les provinces. Je crois savoir que c'est un maximum qui s'appliquerait aux transferts, plus particulièrement en ce qui concerne le financement des programmes établis, afin qu'il n'augmente pas au même rythme que le PNB. C'est une chose qui n'est pas claire pour moi.

M. Dobell: J'ai bien peur de n'avoir pas examiné en détail toutes les modalités de ces modifications. Pour ce qui est du maximum général prévu pour les paiements de péréquation, il y a une disposition qui stipule que le paiement global versé par le gouvernement fédéral au titre de la péréquation ne devrait pas s'accroître plus rapidement que le PNB. Cela ne fait que fixer le maximum du taux de croissance d'une année à l'autre.

Je pense que les prévisions budgétaires dont on se sert actuellement montrent que ce maximum ne s'appliquera en aucun cas, car les paiements de péréquation augmenteront moins rapidement que le taux de croissance prévu du PNB. On l'a toutefois prévu au cas où des événements imprévus pourraient survenir, comme par exemple, la crise du pétrole de 1973 qui a provoqué une hausse si considérable des revenus tirés du pétrole que le gouvernement fédéral a dû imposer diverses restrictions arbitraires aux montants tirées de l'énergie et pouvant faire l'objet de la péréquation pour éviter que ses dépenses engagées n'augmentent trop rapidement.

Dans ce cas-ci, la loi prévoit un maximum général afin d'éviter que tout changement brusque au niveau des revenus ne

[Text]

won't show up in dramatic increases in federal equalization payments from year to year. They might catch up gradually.

Senator Tremblay: The formula then is established so that the ceiling does not apply?

Professor Dobell: It is not expected to apply.

Senator Tremblay: Then the increase will be lower for equalization. What will be the case for the established programs financing? Will it be the same? Will the total transfers grow slower than the GNP?

Professor Dobell: I think the transfers for established programs financing—or at least the per capita entitlements—grow at the same rate as the GNP. They are escalated by the increase in the GNP per capita and by population growth. Then the question is, how will the federal government's cash payments, which are the difference between the growth of total entitlements and the growth in the value of tax revenues transferred to the provinces, grow? That depends on your estimates of the growth of the value of tax points.

In the present circumstances, the rate of growth may not be much lower than the rate of growth of the GNP, in which case the cash payments of the federal government would also, presumably, be proceeding at a rate very close to the rate of growth of the GNP.

Senator Tremblay: My next question is one of rationale. There is a presumption that the expenses in those programs will grow at the rate of the GNP or at a lower rate. That has not been the case for the past 20 years or so, since it was agreed that health and education, particularly post-secondary education, were essential public services which should be made available to all. We know that the growth of expenses has been much faster than the growth of the GNP. Can we assume now that we are in a situation where the rate of growth of those expenses will be more regular in that they will follow the GNP? If that is not the case and if expenses grow faster than the GNP, then it means that the proportion of those expenses assumed by the federal government will decrease and that expenses to the provinces will increase if they intend to finance those services, unless they reduce the services. Is that the real effect that they can forecast?

Professor Dobell: I think there are three responses. The first is that one might expect the growth of costs in health to be much higher than the rate of growth of inflation or of the GNP and that one might expect some relief in the post-secondary education costs. In other words, there may be some argument which says that the total transfer for established programs financing may include a relatively slower growth in costs in post-secondary education and a relatively faster growth in costs in health, and that the federal transfer is designed to cover the package. That is the first point.

[Traduction]

provoque une hausse extraordinaire des paiements de péréquation du fédéral, d'une année à l'autre. Cela lui ménage la possibilité de les augmenter graduellement.

Le sénateur Tremblay: Donc, de la façon dont la formule est établie, le maximum ne s'applique pas?

M. Dobell: On ne s'attend pas à ce qu'il devienne applicable.

Le sénateur Tremblay: L'augmentation des paiements de péréquation sera donc moins rapide. Que se passera-t-il pour le financement des programmes établis? Est-ce que ce sera la même chose? Est-ce que le montant global des transferts augmentera moins rapidement que le PNB?

M. Dobell: Je pense que le financement des programmes établis qui est, de fait, celui en vertu duquel on calcule les droits par habitant, croît en fonction du PNB. Les paiements sont augmentés en fonction de la croissance du PNB et de la population. On peut alors se demander dans quelle mesure augmenteront les paiements en espèces du gouvernement fédéral qui correspondent à la différence entre l'accroissement des montants auxquels les provinces ont droit et la croissance de la valeur des revenus fiscaux assurés aux provinces. Tout dépend de la croissance prévue de la valeur des points fiscaux.

Dans les circonstances actuelles, ce taux de croissance peut n'être que légèrement inférieur à celui du PNB, et dans ce cas, on peut s'attendre à ce que les paiements en espèces du gouvernement fédéral s'accroissent à peu près au même taux que le PNB.

Le sénateur Tremblay: Ma prochaine question porte sur la justification de cette mesure. On présume que les dépenses de ces programmes s'accroîtront au même rythme que le PNB ou à un taux inférieur. Ce n'est jamais arrivé depuis 20 ans ou à peu près, depuis qu'il a été reconnu que les services de santé et l'éducation, surtout l'enseignement postsecondaire, étaient des services publics auxquels tous avaient droit. Nous savons que l'accroissement des dépenses a été beaucoup plus rapide que celui du PNB. Pouvons-nous maintenant prendre pour acquis que le taux de croissance de ces dépenses sera plus régulier et qu'il sera à peu près équivalent à celui du PNB? S'il en était autrement et si les dépenses augmentaient plus rapidement que le PNB, cela voudrait dire que la part du gouvernement fédéral diminuerait et que celle des provinces augmenterait et qu'elles n'auraient alors d'autre choix que de financer elles-mêmes ces services ou de les réduire. Est-ce que ce sont là des conséquences que l'on peut prévoir?

M. Dobell: Je pense qu'il y a trois possibilités. Premièrement, on pourrait s'attendre que la croissance des coûts de l'assurance-maladie soit beaucoup plus rapide que celle du taux d'inflation ou du PNB, et qu'un certain allègement est à prévoir pour ce qui est des coûts de l'enseignement postsecondaire. Autrement dit, on pourrait faire valoir que le transfert global destiné au financement des programmes établis peut comprendre une augmentation relativement moins rapide des coûts de l'enseignement postsecondaire et une hausse plus rapide dans les coûts des services de santé et que le transfert général s'applique à l'ensemble des dépenses dans ces deux domaines. C'est le premier point.

[Text]

I think the response could very well be that in total the costs of post-secondary education and health—health being by far the bigger component and likely by far the faster growing component—will outrun the total transfers. The effect will be that some adjustment as between the federal and the provincial shares will occur. And it might be argued that this is appropriate. The result of the 1977 agreement has been a rise in the federal share and a decline in the provincial shares and therefore some realigning of these shares would not be inappropriate at this time.

The third question is how closely is it intended that these formulae follow actual costs. To follow them directly would mean going back to the cost-sharing arrangement. The argument there has been that the cost-sharing arrangement doesn't provide sufficient incentive toward expenditure restraint and that, therefore, it is better to have a formula independent of costs so as to create an incentive to keep costs within bounds. By having an entitlement formula that follows the rate of growth of the GNP, as in the case of other federal government expenditures, the overall fiscal arrangements create a pressure on the provinces to bring their costs or the growth of their costs into line with that same norm. So the argument would be, and probably it is true, that if the formula doesn't fully reflect cost pressures in post-secondary education and health, then it is up to the provinces to arrange their affairs so that their total expenditures can be accommodated to that general ceiling, rather than putting the federal government in the position of trying to find a formula which takes into account all the cost pressures that arise out of changes in the age distribution of the population, in unit costs in health and so on. So I think your proposition is absolutely correct, that the formula that is put in place in this bill will probably not result in transfers keeping pace with costs in these sectors.

Senator Tremblay: So the provinces will have to take care of that. It will amount to a transfer of provincial expenditures from other fields to those two fields.

Professor Dobell: That is my impression.

Senator Roblin: Further to that point, supposing you take for granted the fact that the provinces are left with the responsibility of making do, how do we make, then, a provision in this statute, that is not going to open the door for the federal government to tell the provinces how to spend their money? Is there not an element of back-in here? The Secretary of State has said that if the provinces will not agree with him as to how their higher education money should be spent, he is going to do something about it. Frankly, I agree that some kind of accounting has to be contemplated, and if the federal government is saying, "We want more say with less money right now," how do we reconcile that intention on the part of the feds to have more say, regardless of whether it is good or bad, with saying to the provinces, "You are responsible for making

[Traduction]

On pourrait très bien répondre, je pense, que la somme globale des coûts de l'enseignement postsecondaire et de l'assurance-maladie—la santé étant de loin l'élément le plus important et celui qui connaîtra la croissance la plus rapide—dépasseront le montant global des paiements de transfert. Cela aura pour résultat, je pense, de modifier les parts respectives des gouvernements fédéral et provinciaux. Et on pourrait faire valoir que c'est à souhaiter. L'accord de 1977 a eu pour conséquence d'accroître la part du fédéral et de réduire celle des provinces et c'est pourquoi il ne serait pas mauvais de rééquilibrer le partage.

On peut se demander en troisième lieu, dans quelle mesure on prévoit que ces formules correspondront bien aux coûts réels. Pour établir une correspondance directe, il faudrait revenir aux accords du partage des frais. On a fait valoir à ce propos que les accords de partage des frais n'incitent pas suffisamment les provinces à limiter leurs dépenses et que par conséquent, il vaudrait mieux établir une formule indépendante des coûts pour les inciter à les limiter. Si les accords fiscaux comportent une formule qui prévoit maintenir le montant des transferts au niveau de croissance du PNB, comme pour les autres dépenses fédérales, ils poussent les provinces à maintenir leurs dépenses, ou l'accroissement de leurs dépenses, en deçà de certaines normes. On pourrait donc faire valoir, et à juste titre probablement, que la formule ne tient pas tout à fait compte des pressions tendant à faire augmenter les dépenses dans les domaines de l'enseignement postsecondaire et de l'assurance-maladie, et qu'il incombe aux provinces de faire en sorte que l'ensemble de leurs dépenses soit établi en fonction de ce maximum général, au lieu de laisser au gouvernement fédéral le soin d'essayer de trouver une formule qui tienne compte de toutes les pressions sur les dépenses qu'entraînent les changements au niveau de la répartition des groupes d'âge dans la population, des frais d'assurance-maladie par personne, etc... Je pense donc que ce que vous dites est tout à fait juste, et que, selon la formule prévue dans ce projet de loi, les paiements de transfert ne s'accroîtront probablement pas aussi rapidement que les dépenses dans ces secteurs.

Le sénateur Tremblay: Il incombera donc aux provinces de prendre les mesures en conséquence. Cela signifie en fin de compte, qu'elles devront transférer une partie de leurs dépenses des autres secteurs dans ces deux-là.

M. Dobell: C'est bien ce que je pense.

Le sénateur Roblin: Toujours à ce propos, en supposant que l'on prenne pour acquis qu'on laisse aux provinces le soin de se débrouiller, comment peut-on prévoir dans cette loi une disposition qui empêcherait le gouvernement fédéral de dire aux provinces de quelle façon elles devraient dépenser leurs fonds? N'y a-t-il pas là un risque d'ingérence? Le secrétaire d'État a déclaré que si les provinces et lui-même n'arrivaient pas à un accord sur la façon de dépenser les fonds affectés à l'enseignement supérieur, il devrait intervenir. Franchement, j'admets qu'il faille prévoir une certaine imputabilité, mais si le gouvernement fédéral prétend exercer plus de contrôle et contribuer moins, comment peut-on concilier son intention d'intervention, que cela présente des avantages ou des inconvénients, alors qu'il demande aux provinces de se débrouiller si, d'autre part,

[Text]

do, though at the same time we are going to claw back some of our power to tell you what to do." How does that work?

Professor Dobell: Well, I have the impression that it is reconciled by virtue of the fact that the federal government is in the driver's seat on this issue.

Senator Roblin: Force majeure. Yes. I suppose we cannot do much about that.

Professor Dobell: May I add one point that I believe has to be mentioned? It is not a part of Bill C-97, but of course one further response that Mr. MacEachen undoubtedly would want made is that provincial revenues are not affected only by the reduction in the transfers, but also by the provincial share of the increased revenues coming from other portions of the budget; so I think part of the argument would be that the provincial government does not have as difficult a time reconciling the increased demands for services with the fiscal resources, as it would appear to have if one concentrated only on these arrangements.

Senator Roblin: Well, I think you have to take into account the fact that the revenues will be increased to some extent, or changed—some up and some down—but the point is that on the net position the provincial view is that there would be some \$5 billion over the term of the agreement to the benefit of the federal government.

Professor Dobell: Yes.

Senator Roblin: There is another point that you could just clarify for me. On the question of the revenue guarantees, I presume that is the recommendation on page 184 of your "Fiscal Federalism in Canada," you recommend that the federal government continue the provincial personal income tax revenue guaranteed payments contained in Part IV of the current fiscal arrangements.

If I were to refer to you for a recommendation, is that the one I would quote?

Professor Dobell: No. There is a problem here because "revenue guarantee" is a phrase that has been tossed around in two or three different ways.

Senator Roblin: Which is the one, then, that refers to what I have just been saying?

Professor Dobell: The relevant discussion in the task force report is that portion in chapter 3 which deals with the revenue guarantees. Table 3-7, on page 74, shows the breakdown into the revenue guarantees portion and the transfer portion. The conclusions by the task force that are pertinent here are on page 78 and 79.

The task force recommends that the EPF program transfer be allocated to the health and post-secondary components in the same proportions as in 1977. That is the base, if you like, excluding the revenue guarantee. Those portions should be considered as earmarked for the individual programs. At the middle of page 79 we see the statement that the majority of the task force believes that the EPF tax transfers should be seen as part of the agreed contributions. That is the tax transfers. Beyond that the recommendations at the end of page

[Traduction]

il essaie de leur arracher une partie de leur pouvoir de décision. Comment cela se justifie-t-il?

M. Dobell: Et bien, j'ai l'impression que cela se justifie par le fait que c'est le gouvernement fédéral qui mène l'affaire.

Le sénateur Roblin: C'est un cas de force majeure. Oui. Je suppose que nous ne pouvons pas y faire grand-chose.

M. Dobell: Si vous le permettez, il y a un autre point qui, je crois, vaut la peine d'être mentionné. Il n'est pas question dans le projet de loi C-97, mais M. MacEachen ferait sans doute valoir que les revenus des provinces ne sont pas uniquement modifiés par la réduction des transferts mais aussi par la part qu'elles prennent aux augmentations de revenus provenant d'autres parties du budget; il est donc vrai, en partie, je pense, que les gouvernements provinciaux n'ont pas autant de difficultés à concilier les demandes accrues de services et les ressources fiscales qu'on serait tenté de croire si on ne considérait que ces accords.

Le sénateur Roblin: Je pense qu'il faut tenir compte du fait que les revenus augmenteront dans une certaine mesure, ou en tout cas changeront—certains augmenteront, d'autres diminueront—mais il n'en reste pas moins que, tout compte fait, les provinces considèrent que l'accord avantage le gouvernement fédérale d'environ \$5 milliards.

M. Dobell: Oui.

Le sénateur Roblin: Il y a une autre question que vous pourriez m'aider à tirer au clair. À propos des garanties de revenus, je suppose que c'est de cela qu'il est question dans la recommandation qui se trouve à la page 184 de votre livre «Le fédéralisme fiscal au Canada». Vous recommandez que le gouvernement fédéral continue à verser aux provinces les paiements de garantie de recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers prévus à la partie IV des accords fiscaux actuels.

Si je devais citer une de vos recommandations, est-ce celle-là que je devrais choisir?

M. Dobell: Non. Cela pose un problème, car l'expression «garantie de recettes» a été interprétée de deux ou trois manières différentes.

Le sénateur Roblin: Que signifie alors celle que je viens juste de mentionner?

M. Dobell: Le rapport du Groupe d'étude aborde cette question dans la partie du chapitre III qui traite des garanties de revenus. Le tableau 3-7, qui se trouve à la page 74, montre la ventilation de la partie des garanties de revenus et de celle des transferts. Les conclusions du Groupe de travail qui s'appliquent ici, se trouvent aux pages 78 et 79.

Le Groupe d'étude recommande que les transferts du programme de financement des programmes établis soient affectés à l'assurance-maladie et à l'enseignement postsecondaire dans les mêmes proportions qu'en 1977. Cela constitue la base, si vous voulez, si l'on exclut la garantie de recettes. Ces montants devraient être considérés comme réservés aux programmes destinés aux particuliers. Au milieu de la page 79, vous voyez que la majorité des membres du Groupe d'étude croient que les transferts fiscaux servant au financement des

[Text]

79 take up the idea that the agreed portion of fiscal transfers associated with revenue guarantees should be allocated to health or to post-secondary education.

The intent of that was to say that there is a historically given breakdown of the program transfers in health and post-secondary education. It might be time for some re-allocation. Perhaps it is the revenue guarantee portion which could be re-allocated from post-secondary education to health.

Senator Roblin: What I am getting at is that the task force said that the revenue guarantee is now part of the mix.

Professor Dobell: Yes.

Senator Tremblay: It should be, as I understand it, like cash payments.

Professor Dobell: I am trying to find the place where they confirm that.

At the top of page 78 it says:

As discussed earlier in this chapter the revenue guarantee may be treated as a general fiscal transfer unrelated to programs financed under EPF, as has sometimes been advocated by provincial governments. On the other hand, it may be argued that revenue guarantee is now effectively part of the EPF program funding, regardless of its derivation.

Then the task force concludes:

Fiscal transfers associated with revenue guarantee must now be considered part of the health care package and/or the post-secondary education transfers and should therefore be allocated in the renewed arrangements to either health or post-secondary education, but in proportions that could be negotiated.

Senator Roblin: That is it.

Senator Buckwold: In looking at the presumed larger financial obligations of the provinces with regard to financing these established programs, and referring especially to the post-secondary education element, how do you reconcile that with the fact that there has been a dramatic drop in the provincial share of the cost of universities, let us say, on the figures that have been shown; that is, where the provinces, since 1977, or most of them, or all of them for that matter, have quite dramatically reduced the percentage they have paid for post-secondary education of the total cost, with the federal share rising, again dramatically. I am trying to relate that to the so-called new commitment, and the fact that they have escaped what would normally have been their obligation on, say, the preliminary cost-sharing agreement of approximately 50 per cent. Do the provinces really have a case?

[Traduction]

programmes établis devraient être considérés comme faisant partie des contributions convenues. Il s'agit là des transferts fiscaux. Plus loin, dans les recommandations qui se trouvent au bas de la page 79, on reprend l'idée que la partie convenue des transferts fiscaux rattachés aux garanties de revenus devrait être affectée à l'assurance-maladie ou à l'enseignement postsecondaire.

Le Groupe d'étude veut indiquer par là qu'il y a eu dans le passé une répartition des transferts destinée aux programmes entre l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. Le moment est peut-être venu de modifier cette répartition. C'est peut-être la partie s'appliquant aux à la garantie de recettes qui devrait être transférée du secteur de l'enseignement postsecondaire à celui de l'assurance-maladie.

Le sénateur Roblin: Je veux en venir au fait que le Groupe d'étude a dit que la garantie de recettes faisait maintenant partie du tout.

M. Dobell: Oui.

Le sénateur Tremblay: Ce devrait être, à mon point de vue, comme les paiements en espèces.

M. Dobell: J'essaierai de trouver la page où il en est question.

Au haut de la page 78, on peut lire:

Comme on l'a déjà mentionné au début du présent chapitre, la garantie de recettes doit être considérée comme un transfert fiscal d'ordre général qui n'est aucunement relié aux programmes financés en vertu de l'entente sur le financement des programmes établis, comme l'ont parfois fait valoir les gouvernements provinciaux. D'autre part, on peut aussi faire valoir que la garantie de recettes fait maintenant partie du financement des programmes établis, quelle qu'en soit sa provenance.

Le Groupe de travail tire ensuite la conclusion suivante:

Les transferts fiscaux affectés à la garantie de recettes doivent maintenant être considérés comme faisant partie des transferts affectés à l'ensemble des fonds destinés à l'assurance-maladie ou à l'enseignement postsecondaire, mais dans des proportions qui pourraient être renégociées.

Le sénateur Roblin: C'est cela.

Le sénateur Buckwold: Si on examine les prétendues obligations financières accrues dont se plaignent les provinces à propos du financement de ces programmes établis, et plus particulièrement à propos de l'enseignement postsecondaire, comment peut-on les concilier avec le fait que la part versée par les provinces aux universités a très considérablement baissé, du moins d'après les chiffres qui ont été publiés, c'est-à-dire que les provinces, depuis 1977, ont pour la plupart, sinon toutes, très considérablement réduit le pourcentage du montant global des dépenses de l'enseignement postsecondaire qu'elles ont payé, alors que la part du fédéral a très fortement augmenté. J'essaie de faire une relation entre ce fait et le prétendu nouvel engagement, qu'elles ont échappé à l'obligation, qui leur aurait normalement échu, aux termes, disons, de

[Text]

Professor Dobell: Well, the provinces will argue, first of all, that one has to compute those shares excluding the tax transfers, which are provincial revenues in any case. They would argue that the federal computation, which includes the value of the tax points transferred, overstates the federal share. They would argue, I think, as well, that much of the growth in the federal share, and the decline in the provincial share, arose from the way in which the 1977 arrangements were introduced, when the old cost sharing arrangements were turned into a flat formula transfer, and there was some levelling up of the federal contributions, so that the federal government's share rose in part because there were such big disparities in the per capita payments in each province, and therefore in the 50 per cent share of the federal government in each province.

Having said all those things, the fact remains that when you look at the federal contribution, even in cash alone, and the provincial contribution, and the revenue from student fees, it seems to be that the provincial government is making a very much smaller contribution than the federal government. It looks something like 60 per cent from the federal government, 30 per cent from the provincial government and 10 per cent from the students.

I think, in the case of the post-secondary education expenditures the provincial governments are on rather shaky ground.

Senator Buckwold: We hear about the fiscal responsibilities of provinces to pick up the slack that we have spoken about which should have been their responsibility any case.

Professor Dobell: It is interesting that it is precisely in the effort to minimize the apparent calculated share of the federal government and to increase the apparent calculated share of the provincial governments that provincial treasurers argue that one ought not to count the federal transfer that was associated with the revenue guarantee, that that should be considered as a straight transfer to their consolidated revenue fund. Of course, all these transfers go to consolidated revenue, but some are thought to be more closely associated with provincial post-secondary education or health expenditures. The provinces argued that the revenue guarantee part should be excluded from those share calculations, and thereby they got the federal share down to the 50 per cent mark.

Senator Buckwold: You have indicated that even without that, that on the straight cash payments—

Professor Dobell: The revenue guarantee payment is cash. If you knock off the tax points and you knock off the revenue guarantee money, which is about 7 per cent of the total, then you can get the federal share down to below 50 per cent.

[Traduction]

l'accord préliminaire de partage des coûts à environ 50 p. 100. La position des provinces est-elle vraiment justifiée?

M. Dobell: Et bien, les provinces feront d'abord valoir qu'il faut calculer ces parts sans tenir compte des transferts fiscaux qui sont, de toute façon, des revenus provinciaux. Elles peuvent faire valoir aussi que les calculs du gouvernement fédéral qui tiennent compte de la valeur des points fiscaux transférés grossissent la participation fédérale. Elles pourraient aussi dire, je suppose, que l'acroissement de la part du gouvernement fédéral et la diminution de celle des provinces découlent en grande partie des modalités de mise en application des accords de 1977, accords qui prévoyaient que les anciennes modalités de partage des coûts seraient remplacées par un transfert calculé au moyen d'une formule fixe qui a, jusqu'à un certain point, nivelé les contributions fédérales, et qu'ainsi, l'augmentation de la part du gouvernement fédéral a été due en partie au fait qu'il existait d'importantes disparités dans les paiements, par habitant, consentis à chaque province, c'est-à-dire dans la part de 50 p. 100 que le gouvernement fédéral verse à chacune d'elles.

Ceci dit, il n'en demeure pas moins que si on regarde la contribution fédérale et même les montants en espèces uniquement, et celle des provinces ainsi que les revenus provenant des frais de scolarité exigés des étudiants, la contribution provinciale semble bien inférieure à la fédérale. Il semble que les frais de l'enseignement postsecondaire soient payés à 60 p. 100 environ par le gouvernement fédéral, à 30 p. 100 par les provinces et à 10 p. 100 par les étudiants.

Je pense que lorsqu'il est question des dépenses de l'enseignement postsecondaire, les gouvernements provinciaux sont dans une position plutôt difficile à défendre.

Le sénateur Buckwold: On nous parle des responsabilités fiscales que devront assumer les provinces pour combler la différence dont nous avons parlé, responsabilités qui auraient du leur incomber de toute façon.

M. Dobell: Il est intéressant de constater que c'est justement pour tâcher de minimiser la part apparente du gouvernement fédéral et d'accroître celle des gouvernements provinciaux que les trésoriers des provinces ont fait valoir qu'on ne devrait pas tenir compte du transfert fédéral rattaché à la garantie de recettes, et qu'on devrait le considérer comme un transfert ordinaire à leur fonds de revenu consolidé. Bien entendu, tous ces transferts vont au revenu consolidé, mais certains sont considérés reliés plus étroitement aux dépenses pour l'enseignement postsecondaire ou l'assurance-maladie. Les provinces ont prétendu que la partie de la garantie de recettes devrait être exclue de ces calculs de la contribution, et elles ont ainsi réussi à réduire la part du fédéral à 50 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Vous avez mentionné que même sans cela, les paiements en espèces ordinaires...

M. Dobell: Les paiements de la garantie de recettes se font en espèces. Si on enlève les points fiscaux et les fonds de garantie de recettes qui représentent à peu près 7 p. 100 du montant global on peut arriver à établir la part du fédéral à moins de 50 p. 100.

[Text]

Again that illustrates how much interpretation or perception there is in what you consider those dollars to be intended to do. One of the task force observations was that it might be desirable to clarify the extent to which these transfers, which were cast in very general terms in 1977, should be identified with particular program expenditures.

Senator Tremblay: In line with what has just been said, let us take as a fact that over the years, starting at the time when on a shared-cost program basis the federal contribution to post-secondary education and health was 50 per cent of the expenses. From there, they argue, it is now nearer 60 per cent. Let us suppose that is the case. But that is only the Canadian average. Between provinces there are wide differences, of from 50 per cent to something more. What is proposed here? What will be the effect on the different provinces? I know, for instance, that Quebec is very close to 50 per cent, as is Alberta, but I think Ontario is at the level of 60 per cent, or something like that. Am I correct?

Professor Dobell: Yes.

Senator Tremblay: Have you any indication of the reason why it has turned out that way? Is it because Ontario has used that federal money for other purposes or is it because of the increase in the cost of those programs? My second question is: With the normalizing approach introduced by the new legislation, what will be the effect from province to province? Will there be some way not to penalize the provinces which have respected the spirit or the intention of the system, as opposed to those who have not respected it? How can we solve that problem?

Professor Dobell: It is a very difficult problem. There have been quite wide disparities across provinces in expenditures per capita on post-secondary education, for a variety of reasons. Participation rates in post-secondary education differ from province to province and from rural to urban, and in some cases the balance is different as between college and university. So the costs on average are different. In the old cost-sharing arrangements it was often argued that the system was inequitable because the provinces which could afford to spend most on post-secondary education also received the highest federal transfer per capita; and that was considered a drawback of the cost-sharing arrangements.

As you say, it is true now that in some provinces the share is very much higher. Some provinces have elected to put a bigger share of their resources into education, health and social services. It is true that no province, except perhaps Prince Edward Island, can be accused of actually taking the federal cash transfer and using it for purposes other than post-secondary education or health. That is to say, no province has a total of expenditures on post-secondary education which is less than the federal transfer, but some certainly have not matched the federal contribution; so that the total provincial expenditure is twice the federal transfer.

[Traduction]

Cela montre encore une fois à quel point on peut interpréter ou percevoir de façon différente l'utilisation que l'on peut faire de ces fonds. Entre autres observations, le Groupe d'étude fait remarquer qu'il serait peut-être souhaitable de préciser dans quelle mesure ces transferts qui ont été décrits en termes très généraux en 1977, devraient se rattacher aux dépenses de certains programmes particuliers.

Le sénateur Tremblay: Dans le même ordre d'idées, supposons qu'au cours des années, aux termes du programme de partage des coûts, la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire et à l'assurance-maladie ait été de 50 p. 100 des dépenses. On prétend qu'elle a augmenté depuis et qu'elle se situe actuellement à près de 60 p. 100. Supposons que ce soit vrai. Cela ne représente que la moyenne canadienne. Il y a de grandes différences entre les provinces, de 50 p. 100 à un pourcentage plus élevé. Que propose-t-on? Quelles seront les répercussions de ce projet de loi sur les différentes provinces? Je sais, par exemple, que le Québec reçoit tout près de 50 p. 100, tout comme l'Alberta; mais je pense que l'Ontario bénéficie d'environ 60 p. 100. Est-ce exact?

M. Dobell: Oui.

Le sénateur Tremblay: Avez-vous une idée de ce qui explique cela? Est-ce parce que l'Ontario a affecté les fonds reçus du fédéral à d'autres fins ou est-ce dû à l'accroissement du coût de ses programmes? Ma deuxième question est la suivante: Quelles répercussions aura sur chacune des provinces la démarche de normalisation établie par cette nouvelle mesure? A-t-on prévu un moyen permettant d'éviter de pénaliser les provinces qui auront respecté l'esprit ou l'intention du régime comparativement à celles qui ne l'ont pas fait? Comment pouvons-nous régler ce problème?

M. Dobell: C'est une question très épineuse. Pour bien des raisons, il y a eu d'importantes différences d'une province à l'autre au niveau des dépenses par habitant dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Les taux de participation à cet enseignement diffèrent d'une province à l'autre, ne sont pas non plus les mêmes dans les régions rurales et urbaines et les proportions varient quelquefois entre les collèges et les universités. Il y a donc une différence au niveau des coûts moyens. On a souvent prétendu que les anciens accords de partage des coûts étaient injustes, car les provinces qui avaient le plus les moyens de financer leur enseignement postsecondaire étaient celles qui recevaient les transferts les plus élevés, par habitant. Ceci était vu comme une faiblesse des accords de partage des coûts.

Comme vous dites, il est vrai maintenant que dans certaines provinces, la participation du fédéral est beaucoup plus élevée. Certaines d'entre elles ont décidé d'affecter une partie plus importante de leurs ressources à l'enseignement, à la santé et aux services sociaux. Il est vrai cependant, que l'on n'a pu accuser aucune province, sauf peut-être l'Île-du-Prince-Édouard, d'affecter les transferts en espèces du gouvernement fédéral à d'autres secteurs que l'enseignement postsecondaire ou l'assurance-maladie, c'est-à-dire qu'aucune province n'affecte à l'enseignement postsecondaire un montant global inférieur au transfert fédéral, mais il est certain que certaines n'ont pas versé autant que le fédéral, ce qui fait que le montant

[Text]

The effect of this formula, which is uniform across provinces, is to make life difficult for the provinces which want to have a greater commitment to post-secondary education or to health, but in the end this transfer is a transfer to provincial consolidated revenue funds; so that the expenditure decision or the priority setting is really a provincial government decision. So in a way you could argue that this formula does not create more of a burden for the provinces which have had a high share of post-secondary education expenditure than it does for other provinces. It simply creates a revenue shortfall for everyone, and it has to be allocated across the divergent expenditure programs, in some way consistent with provincial priorities. I suppose it means that for a province which has a high priority in its post-secondary education there will have to be some way to make up that shortfall by diverting the funds from other uses. I do not think I have a good answer to either of your questions, senator.

Senator Tremblay: It is difficult to see how it will affect the situation.

Professor Dobell: The argument in theory is that this kind of arrangement should distort provincial priorities less, because it is a general revenue transfer. It does not create a bias in favour of one program or another, and therefore should leave the provincial expenditure decisions to be handled in a more neutral way by the provincial cabinet. The argument was that if you are spending fifty cent dollars on post-secondary education, you may as well spend more, and relative to other provincial priorities the cost-sharing scheme created a distorted pressure on financial decisions. This present formula is neutral as between different uses of the funds. It simply says that there will be a certain transfer intended for social programs, but there is nothing more than that general earmarking.

Senator Tremblay: Is it true that for the first year the per capita amount does correspond with the proportion of the federal contribution as opposed to the provincial financing?

Professor Dobell: On the base year, 1975-76.

Senator Tremblay: But not in 1981-82, for which the federal government has been described as contributing 60 per cent of the expenses. Will the per capita formula, which will be the one used for 1982-83, take that as a starting point?

Professor Dobell: No. We will go back to the 1975-76 base. It carries right on.

Senator Tremblay: So it will reduce the federal part of the financing of those programs—either very much or very little; I don't know which.

Professor Dobell: The effect of taking the same base is that there will be no readjustment from 1981 to 1982. There will be no need to change the per capita entitlement other than to knock off this \$17 that corresponds to the revenue guarantee.

[Traduction]

global des dépenses provinciales est le double du transfert fédéral.

Cette formule, qui s'applique uniformément à toutes les provinces, cause des difficultés à celles qui se soucient davantage de l'enseignement postsecondaire ou de l'assurance-maladie mais, tout compte fait, il s'agit d'un transfert au fonds du revenu consolidé de la province, et par conséquent, les décisions relatives aux dépenses ou l'établissement des priorités relèvent en réalité de la province. On pourrait donc dire en quelque sorte, que cette formule n'impose pas un fardeau plus lourd aux provinces qui ont assumé une fraction plus importante des dépenses de l'enseignement postsecondaire. Elle ne fait que réduire les revenus de chacune d'elles qui, selon leur priorité, n'ont plus qu'à répartir ce manque à gagner parmi leurs différents programmes de dépenses. Cela signifie, je suppose, qu'une province pour laquelle l'enseignement postsecondaire est prioritaire pourra trouver le moyen de combler cette différence en prélevant sur les fonds affectés à d'autres fins. Je pense que je n'ai pas de bonnes réponses à donner à l'une ou l'autre de vos questions, sénateur.

Le sénateur Tremblay: Il est difficile de prévoir comment ce projet de loi changera la situation.

M. Dobell: On fait valoir, en principe, que ce genre d'accord ne devrait pas tellement affecter les priorités des provinces, étant donné que c'est là un transfert général de revenus. Il ne favorise pas un programme plus qu'un autre, et laisse donc plus de liberté de décision aux cabinets provinciaux en ce qui concerne leurs dépenses. Auparavant, les gouvernements pouvaient se dire que s'ils ne payaient que 50 p. 100 des dépenses de l'enseignement postsecondaire ils avaient tout intérêt à dépenser davantage et ainsi le programme de partage des frais tendait à modifier l'ordre de priorité des provinces dans leurs décisions financières. La formule actuelle est neutre pour ce qui est de l'utilisation des fonds. Elle prévoit seulement que certains transferts sont prévus pour les programmes sociaux, mais elle ne précise rien de plus quant à l'utilisation des fonds.

Le sénateur Tremblay: Est-il exact que pour la première année, le montant par habitant est établi dans le même rapport que la contribution du gouvernement fédéral par rapport à celle des provinces?

M. Dobell: En se fondant sur l'année de base 1975-1976.

Le sénateur Tremblay: Mais pas pour l'année 1981-1982 au cours de laquelle le gouvernement fédéral aurait assumé 60 p. 100 des dépenses. Est-ce que le calcul du montant par habitant qui sera versé pour l'année financière 1982-1983, le sera sur cette base?

M. Dobell: Non. Nous reviendrons à l'année 1975-1976. On reprend du début.

Le sénateur Tremblay: La participation fédérale au financement de ces programmes s'en trouvera donc réduite—considérablement ou très peu—je l'ignore.

M. Dobell: En faisant le calcul sur la même base, on n'aura pas de rajustement à faire de 1981 à 1982. La seule modification du montant par habitant consistera à le réduire de la somme de \$17 qui correspond à la garantie de recettes.

[Text]

Senator Tremblay: So for the first year it will still be about 60 per cent federal and in subsequent years it will decrease?

Professor Dobell: It will evolve in response to whatever expenditure decisions the provincial governments make. It could change from 60 per cent to 50 per cent for those provincial governments which make up some of the shortfall in revenue by re-allocating revenues from other purposes into post-secondary education. It may turn out then that the federal contribution is shown as less than the provincial contribution. The federal share may come down to 50 per cent or even 40 per cent. In other provinces, this adjustment may go in the other direction. But you are quite right in saying that the starting point is at the 1981 proportions.

Senator Tremblay: Can we say then that in the case of a province to which the federal government's contribution represents 50 per cent of the expenses, the situation will not change? In other words, the situation will only change in the case of the provinces where the federal government is contributing 60 per cent or more?

Professor Dobell: No. The situation will be altered for all provinces. They will all have a lower entitlement under the proposed formula than they would under a continuation of the 1977 arrangement. The amount of that change does not depend on the extent to which the province has supported one program or the other. For a province which happens at the moment to have 50 per cent federal and 40 per cent provincial and 10 per cent student fee revenues, it could be that over the next five years that share will increase or decrease. It could go up to 60 per cent or down to 40 per cent.

Senator Tremblay: In other words, the effect will be the same on all the provinces, but there is a difference at the starting point in the contribution of the federal government. Let us take the example where a province receives from the federal government 60 per cent of the actual expenses for the two programs. Say that another province is at 50 per cent. Will the effect be the same so that at one point in time the province which is at 60 per cent will drop to 50 per cent and, at the same time, it will decrease for the province which is at 50 per cent? It seems to me that there is an inequity there.

Professor Dobell: There could be. You see, these ratios of 60 per cent and 50 per cent are calculated afterwards in light of what the provincial governments choose to spend. But you mentioned the effect of the renewal of these arrangements on both provinces. The proposed change is that the transfer received by the province from the federal government for established programs financing will be larger next year than it is this year, but it will be about 7 per cent less than it would have been if it had been under the old formula. That applies to all the provinces, and they will respond to that in different ways. Some will absorb the 7 per cent in post-secondary education and some will absorb it in highways.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: L'apport du fédéral sera donc d'à peu près 60 p. 100 pour la première année et diminuera par la suite?

M. Dobell: Ce pourcentage changera en fonction des décisions que prendront les gouvernements provinciaux relativement à leurs dépenses. Il pourrait passer de 60 à 50 p. 100 pour les gouvernements provinciaux qui comblent leur manque de revenus pour financer l'enseignement postsecondaire au moyen de fonds affectés à d'autres fins. Il se pourrait alors que le pourcentage de la contribution fédérale diminue par rapport à celle de la province. La part du fédéral peut tomber à 50 ou même 40 p. 100. Dans d'autres provinces, ce rajustement peut se faire dans l'autre sens. Mais il est tout à fait exact, comme vous le dites, que les proportions de 1981 servent de point de départ.

Le sénateur Tremblay: Pouvons-nous dire que lorsque la contribution du gouvernement fédéral représente 50 p. 100 des dépenses de la province, la situation change? Autrement dit, n'y aura-t-il de changement que dans le cas des provinces qui reçoivent une contribution du gouvernement fédéral de 60 p. 100 ou plus?

M. Dobell: Non. Il y aura des changements dans toutes les provinces. Aux termes de la formule que l'on propose, le montant auquel elles auront droit se trouvera réduit par rapport à celui qu'elles auraient pu toucher si on avait maintenu l'accord de 1977. L'importance de cette réduction ne dépend pas de la mesure selon laquelle une province aura financé un programme plutôt qu'un autre. Dans une province où les pourcentages des dépenses sont actuellement de 50 p. 100 pour le fédéral, 40 p. 100 pour la province et 10 p. 100 pour les étudiants, il se peut qu'au cours des prochains cinq ans sa part augmente ou diminue. Elle pourrait augmenter jusqu'à 60 p. 100 ou tomber à 40 p. 100.

Le sénateur Tremblay: Autrement dit, les conséquences seront les mêmes pour toutes les provinces, mais au départ, il existe une différence dans la contribution du gouvernement fédéral. Prenons le cas d'une province qui reçoit du gouvernement fédéral 60 p. 100 des coûts réels de ces deux programmes. Mettons que dans une autre province, ce pourcentage n'est que de 50 p. 100. L'évolution se fera-t-elle de la même façon? Le jour où la province qui recevait 60 p. 100 n'en recevra plus que 50, y aura-t-il une réduction comparable pour la province qui est à 50 p. 100? Je trouve qu'il y a là quelque chose d'injuste.

M. Dobell: C'est possible. Ces rapports de 60 et de 50 p. 100 ont été calculés après coup, selon ce que les gouvernements provinciaux avaient décidé de dépenser. Mais vous avez parlé des conséquences du renouvellement de ces accords sur chacune des deux provinces. Aux termes de la modification proposée, la somme versée par le gouvernement fédéral pour le financement des programmes établis sera plus élevée l'an prochain que cette année, mais elle sera inférieure d'à peu près 7 p. 100 à ce qu'elle aurait été selon l'ancienne formule. Cela s'applique à toutes les provinces et chacune d'elles réagira à sa façon. Certaines absorberont cette réduction de 7 p. 100 en réduisant les dépenses de l'enseignement postsecondaire et d'autres, celles de la voirie.

[Text]

So in computing afterwards the relative federal share and the provincial shares, you find that the ratios have altered for different provinces. That is a reflection of the way in which the provincial government has made its expenditure decisions in light of these reduced transfers. It is not really a reflection of the federal government's intention to fund 50 per cent on average or to use 50 per cent as a bench mark.

Senator Roblin: I want to continue the discussion on what the provinces do with the money and what should be done about any perceived defects. I notice that the Economic Council of Canada in their report dealing with this subject state that the provinces have not taken undue advantage of the increased flexibility of the established programs financing to reduce their spending on health care, education and related programs. While some spending restraints have occurred, generally, they appear to be in line with the established programs financing objectives. I know that the report of the inquiry conducted by the former Chief Justice, Emmett Hall, also stated that the cries of alarm on the health situation were not justified. However, I think we have to face the question that once you go to block grants—and constitutionally that is a sound policy—then, of course, you have to expect provinces to use their discretion, otherwise what is the point in going to block grants?

So there will be some variation and some people will feel that the provinces are cheating. That, I think, is an impression with which we will have to deal. What do you do about it? There is in place a block-grant system which says to the provinces deliberately—and it is an overriding principle with which I agree—that they have the right to use their discretion. But at the same time, how do we satisfy the legitimate expectations of the federal Parliament? There has to be a suitable accounting of the federal legislation so its objectives are not lost sight of.

The Economic Council came out with a few proposals as to what to do. I am just wondering how you feel about it. Perhaps you have some other idea. Mind you, the Economic Council did not go into any great depth. First of all, they said, "Let's divide the grants between education and health so that we will at least know that split." Then they suggested that a better system of fact reporting be put in place so that the federal government will know what is happening in these two fields and that the various ministers should report annually to Parliament as to what happened to the federal money.

Do you have any comment on that? How far do you think these actions would go to dispel concern that the federal contributions were not being spent on that for which they were intended?

Professor Dobell: I think you are quite right. This is the paradoxical feature of this whole block-funding process, that one wants to create a block-funding structure in order to remove any apparent distortion in provincial government expenditure decisions, but also wishes to have some means to

[Traduction]

Ainsi, si on calcule après coup le pourcentage entre la part du fédéral et celui de la province, on constatera que les rapports ont changé différemment selon les provinces. Cette différence dépendra des décisions que chaque gouvernement provincial aura prises pour absorber la réduction des paiements de transferts. Elle ne correspondra pas vraiment à l'intention que le gouvernement fédéral aurait eue d'assurer un financement de 50 p. 100 en moyenne ou fixer une contribution de 50 p. 100 au départ.

Le sénateur Roblin: Je voudrais revenir à la question de l'usage que les provinces font de ces fonds et de ce qu'on pourrait faire pour corriger la situation si nécessaire. Je remarque que dans le rapport du Conseil économique du Canada, on dit à ce propos que les provinces n'ont pas profité de la plus grande marge de manœuvre qu'elles avaient dans le financement des programmes établis, pour réduire leurs dépenses affectées à l'assurance-maladie, à l'enseignement et aux programmes connexes. Bien qu'il y ait eu certaines compressions des dépenses, elles semblent en général conformes aux objectifs du financement des programmes établis. Je sais que dans son rapport d'enquête, l'ex-juge en chef, M. Emmett Hall, déclare aussi que les cris d'alarme à propos de la situation de l'assurance-maladie ne sont pas justifiés. Cependant, il nous faut réaliser, je pense, que si on verse des subventions en bloc—et du point de vue constitutionnel, c'est une politique valable—il faut s'attendre à ce que les provinces agissent à leur discrétion, sinon à quoi servirait-il de faire les subventions en bloc?

Il y aura donc des variantes et certains penseront que les provinces trichent. Cela, je pense, est une question dont nous devons nous occuper. Que faites-vous à ce propos? On met en place un régime de subventions en bloc qui laisse délibérément aux provinces, et c'est un principe premier que j'approuve, qu'elles ont le droit d'agir à leur guise. Cependant, comment peut-on en même temps répondre aux attentes légitimes du Parlement fédéral? Il faut que cette loi fédérale soit convenablement contrôlée pour qu'on ne perde pas ses objectifs de vue.

Le Conseil économique a préconisé quelques mesures à prendre. Je me demande ce que vous en pensez. Vous avez peut-être là-dessus des vues différentes. Il faut dire que le Conseil économique n'a pas vraiment étudié la question à fond. Pour commencer, voilà ce qu'il déclare: «Divisons les subventions entre la santé et l'éducation afin d'en connaître au moins la répartition». Il a ensuite suggéré l'établissement de meilleurs systèmes d'information afin que le gouvernement fédéral sache ce qui se passe dans ces deux domaines et que les différents ministres fassent un rapport annuel au Parlement et l'informent de l'utilisation faite des fonds fédéraux.

Avez-vous des commentaires là-dessus? Dans quelle mesure pensez-vous que ces dispositions pourraient assurer que les contributions du gouvernement fédéral n'ont pas été dépensées à des fins autres que celles qui étaient visées?

M. Dobell: Je pense que vous avez tout à fait raison. C'est là l'aspect paradoxal de tout ce processus de financement en bloc; d'une part, on veut instaurer un régime de financement en bloc pour supprimer toutes pressions que l'on pourrait exercer sur les décisions financières des gouvernements provinciaux et

[Text]

ensure that in effect the provincial governments match in some sense federal efforts in particular programs. So we have a rather schizophrenic situation where the established programs financing was explicitly designed to make it possible for provinces to exercise restraint, to make their own expenditure decisions. We combined the two social programs into a single block grant, but in the outcome the federal government then finds that it is concerned that the decisions taken by the provincial governments do not seem consistent with the intent of the federal government's financing of those programs in the first place.

The task force itself was not able to come up with much advice on this matter, other than the proposals, that you have mentioned. If one is concerned separately about these social programs, let's go back, in effect, from the 1977 arrangements which quite consciously packaged the grants for the programs into blocks and separate the allocations, one intended for education and one intended for health. Let us go back, account for them separately and at least earmark them explicitly so that they are not simply transfers to consolidated revenue but are intended for a particular program purpose.

I don't think the provinces are likely to be altogether reassured by that move, particularly when it is coupled with the suggestion that there should be more intensive fact-finding and reporting, and that reporting is to be done by the federal minister concerned with the area. There is the feeling that such a procedure involves too much federal intervention or, at least, scrutiny of the provincial operations themselves. Just the fact of attempting to establish performance measures in these fields is already more federal intrusion than is desired by provincial governments.

Senator Roblin: One can see that in the educational field, if Mr. Regan pursues his policy, as announced, it is going to lead to a lot of argument and dispute, particularly in that field.

Professor Dobell: And many of the federal announcements in the human resource development area have led to concern that the provincial governments will be forced into a collaboration on what some of them see as a very mechanistic kind of manpower planning approach to education.

Senator Tremblay: I would like to make a comment about fact-finding and reporting. Am I correct in believing that in 1967 there was an agreement that the auditors general in the provinces would agree with the auditor general in Ottawa about the procedures, and then communication would be established between those officials at both levels with regard to the reporting of the actual expenses, so that it would give visibility, without intruding into the area of the use of the money. Am I right in believing that that was the kind of machinery which was agreed upon at that time?

Professor Dobell: I believe that is correct. There certainly was considerable sensitivity, in the cost-sharing arrangements prior to 1977, about the way in which the federal government

[Traduction]

d'autre part, on voudrait avoir un moyen de vérifier que les provinces déploient autant d'efforts que le gouvernement fédéral dans certains programmes. Nous nous trouvons donc devant une certaine contradiction, car on a expressément conçu le financement des programmes établis de façon à ce que les provinces puissent décider de leurs propres compressions budgétaires et fusionner les deux programmes sociaux en une seule subvention globale, mais il arrive ensuite que le gouvernement fédéral craint que les provinces prennent des décisions qui n'aillent pas dans le même sens que les objectifs qui l'avaient amené à financer ces programmes.

Le Groupe d'étude lui-même n'a pas trouvé grand-chose de plus que la suggestion que vous avez mentionnée. Si on s'inquiète du financement de chacun de ces programmes sociaux, il faut en fait, revenir aux accords de 1977 qui divisaient très clairement les subventions destinées à chaque programme en deux blocs; l'un pour l'enseignement et l'autre pour l'assurance-maladie. Il nous faut alors revenir en arrière, tenir une comptabilité séparée ou du moins préciser explicitement que ces fonds ne sont pas de simples transferts au revenu consolidé mais qu'ils sont affectés à un programme particulier.

Je ne pense pas que les provinces trouvent cela très rassurant, surtout si on leur dit d'une part qu'il devrait y avoir plus de mesures incitatives, de contrôles et de rapports et que d'autre part, ces rapports devraient être faits au ministre fédéral compétent dans le domaine en question. Elles ont l'impression qu'une telle façon de procéder laisse trop à l'intervention du fédéral ou tout au moins qu'elle lui permet d'examiner l'administration des provinces, étant donné qu'elles considèrent que la tentative du gouvernement fédéral d'établir des mesures de performance dans ces domaines constitue déjà une intrusion.

Le sénateur Roblin: On peut en voir un exemple dans le domaine de l'enseignement; si M. Regan pratique la politique qu'il a annoncée, il y aura beaucoup de controverses et de disputes, surtout dans ce domaine.

M. Dobell: Et un grand nombre des déclarations que le gouvernement fédéral a faites dans le domaine du développement des ressources humaines ont fait craindre aux gouvernements provinciaux qu'ils risquaient d'être obligés de collaborer à une méthode de planification de la main d'œuvre que certains d'entre eux trouvent beaucoup trop mécanistes dans le domaine de l'éducation.

Le sénateur Tremblay: J'aimerais faire un commentaire au sujet des contrôles et des rapports. Est-il exact qu'en 1967, on avait convenu que les vérificateurs généraux des provinces s'entendraient avec celui d'Ottawa relativement aux procédures et que l'on établirait ultérieurement des communications entre ces hauts fonctionnaires relativement aux rapports sur les dépenses réelles afin que le gouvernement fédéral puisse les connaître sans intervenir au niveau de l'utilisation des fonds. Ai-je raison de croire que c'est le mécanisme dont on avait convenu à ce moment-là?

M. Dobell: Je crois que vous avez tout à fait raison. Il est certain que pendant le partage des coûts d'avant 1977, on s'est montré très susceptible sur la façon dont le gouvernement

[Text]

would audit the statements of expenditures in order to know what it was sharing 50 per cent of, and there were various disputes as to which things should be counted as post-secondary education. Should grade 13, for example, be included?

Senator Tremblay: Yes. That was a problem at the time.

Senator Roblin: It looks like a Gordian conundrum.

Senator Buckwold: Were we not told yesterday that there were certain minimum standards in health care that had to be set by the provinces to a degree that there would be a national standard that would determine a certain level of health care?

Professor Dobell: Even there there is a conundrum, because there are five principles which are written into the act—hospital insurance, medical services, and so on—which are supposed to be preconditions which it is the responsibility of the Minister of National Health and Welfare to determine have been met before transferring the money. Certain provincial governments—for example, the Saskatchewan government—have said, in effect, that if those conditions are not being met it is, after all, the federal government's responsibility to hold back the funds until they are sure that they have been met. The difficulty has been that those principles are phrased very generally, and when one talks about the health system, which assures portability, accessibility, universality and comprehensive benefits, and so on, how is one to measure deviations from and violations of the principles involved? I think, in part, that is what Madam Bégin is arguing, that it is necessary now to have more precision with regard to those matters.

Senator Buckwold: There possibly could be a trend, not in the sense of trying to dominate the provinces, but in the sense of clarifying these so-called five standards to a degree that meets the needs that people are faced with.

Senator Roblin: I do not know whether this suggestion is worth a darn or not, but I can visualize a system under which the federal partner would lay down certain rather broad conditions of the kind you mention for health, and then have an argument that there should be an audit every so often by some royal commission or something, every five years, to see whether or not these standards are being generally observed, so that we can get the thing out of the realm of name calling and pointing of fingers.

I think, myself, that what the Economic Council suggested here would not work, because if you are going to get a reporting system of the type they have described, the obvious reason is because when you get the report you want to do something about it, and you are right back with the same old problem of the feds telling the provinces what to do.

On the other hand, I cannot see why the provinces should be thought to be free to do whatever they like with enormous federal sums. My proposal would be that the feds would set up some general conditions, such as in the hospital thing, which could be agreed in advance—and we have agreed on those—and then we should say that there is to be an audit every five

[Traduction]

fédéral vérifierait les états de dépenses lui permettant de connaître où allait sa contribution de 50 p. 100. Il y a eu aussi diverses polémiques sur le choix des postes qui devaient être calculés comme faisant partie de l'enseignement postsecondaire. Par exemple, la treizième année du Québec devait-elle en faire partie?

Le sénateur Tremblay: C'est un problème qui s'est posé à ce moment-là?

Le sénateur Roblin: C'est une espèce de nœud gordien.

Le sénateur Buckwold: Ne nous a-t-on pas dit hier, que les provinces faisaient fixer certaines normes minimales de l'assurance-maladie jusqu'à ce qu'il y ait une norme nationale qui serve à évaluer un certain niveau de service?

M. Dobell: Même là se trouve un nœud gordien, car la loi établit cinq principes—l'assurance hospitalisation, les services médicaux, etc... qui sont sensés représenter les prérequis qu'il incombe au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'évaluer comme satisfaisants avant de transférer les fonds. Certains gouvernements provinciaux, par exemple celui de la Saskatchewan, ont dit en somme que si ces conditions n'étaient pas respectées il incombait après tout au gouvernement fédéral de redonner les fonds jusqu'à ce qu'elles le soient. La difficulté vient de ce que ces principes sont formulés de façon très générale, et quand il est question des régimes d'assurance-maladie, qui assure la portabilité, l'accessibilité, l'universalité et des prestations globales... comment est-il possible de déterminer si on s'est éloigné de ces principes ou si on les a enfreints? Je pense que c'est ce que M^{me} Bégin a fait valoir, entre autres, à savoir qu'il faut maintenant que ces questions soient formulées de façon très précise.

Le sénateur Buckwold: C'est peut-être là une tendance; sans vouloir dominer les provinces, on voudrait rendre ces cinq normes assez claires pour qu'elles permettent de répondre aux besoins des personnes qui en dépendent.

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas si ma suggestion vaut quelque chose, mais je puis imaginer un régime aux termes duquel le partenaire fédéral formulerait certaines conditions d'ordre plutôt général du genre de celles que vous avez mentionnées à propos de l'assurance-maladie; une commission royale quelconque pourrait ensuite faire des vérifications à intervalles réguliers, tous les cinq ans, pour voir si ces normes ont été respectées dans l'ensemble afin de sortir de ce climat d'invectives et d'accusations.

Je pense, pour ma part, que le système de contrôle suggéré par le Conseil économique ne donnerait pas de bons résultats, car il est évident que lorsqu'on reçoit un rapport on veut lui donner suite et on reviendrait alors au même vieux problème du gouvernement fédéral qui veut diriger les provinces.

D'autre part, je ne vois pas pourquoi les provinces devraient se sentir libres de faire ce qui leur plaît de ces énormes subventions fédérales. Je proposerais donc que le gouvernement fédéral établisse certaines conditions générales comme celles qui s'appliquent à l'assurance-maladie, conditions sur lesquelles on pourrait s'entendre d'avance, nous l'avons fait

[Text]

years by some independent body, whose job it would be to report on whether conditions are being generally observed. If the report were adverse, there could be a national debate on the subject. I do not know whether that would help, but I do not see the system recommended by the Economic Council working. It would become a political mare's nest.

Senator Flynn: I am sure Senator Roblin remembers when he criticized a certain initiative of the federal government which he thought was disturbing his priorities.

Senator Roblin: I remember it very well. That is why I am basically a firm advocate of the block transfer system. It seems to me that that is a basic fact.

Senator Flynn: But equalization could include services in health as well as in education, if you had only the equalization formula for all these things; but of course it was the federal government who said, "We want a certain standard in health and in education," and therefore they had to say, "Well, we are going to contribute in a different way than under the equalization formula. We are going to put in 50 per cent at a time." Now they are trying to get away from this; but I think you have to look at these things in the perspective of the evolution that has taken place since 1957.

Professor Dobell: I think that is exactly right. There are various points one can select along the spectrum. The equalization payments, one agrees, are block grants, and are unconditional. There is no question about that. Then we have had the evolution which led to a full cost sharing, a highly conditional structure, in which the amount and the eligibility were both conditional.

Now, with the 1977 arrangement, we have something which is generally conditional on meeting certain universal criteria, in which the amount is not conditional.

Senator Roblin: I think the great problem is trying to find some fair method of adjudicating differences of opinion as between the feds and the provinces as to whether the provinces are living up to the general thrust of these things.

Professor Dobell: It is interesting to speculate that by virtue of the way things have evolved towards a regular review every five years of these federal-provincial fiscal arrangements, if a parliamentary or joint Senator-House committee were to look into this issue, with enough lead time, that could in fact almost be your audit.

Senator Roblin: The only problem with that is that we have had the task force, and the government is ignoring their principal recommendations; so that did not work. You also have the fact that in the new statute that is before us now, the federal government is taking the right to amend it at any time on their own motion; so that is not a very satisfactory arrangement either, from the provinces' point of view. So I do not really think we have solved the problem yet. I am not sure that

[Traduction]

pour celle-là, et nous devrions ensuite convenir d'une vérification faite tous les cinq ans par un organisme indépendant dont le mandat serait de faire un rapport pour dire si les conditions ont été respectées de façon générale. Si elles ne l'étaient pas, d'après le rapport, la question pourrait être débattue au niveau national. Je ne sais pas si cela serait utile, mais je ne puis imaginer que le système recommandé par le Conseil économique puisse fonctionner. Il deviendrait vite une illusion politique.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Roblin se souvient, je suis sûr, d'avoir critiqué une initiative du gouvernement fédéral qui lui semblait chambarder ses priorités.

Le sénateur Roblin: Je m'en souviens très bien. C'est pour-quoi je suis, à toutes fins pratiques, tenant du régime de transfert en bloc. Cela me semble fondamental.

Le sénateur Flynn: Mais la péréquation pourrait s'appliquer aussi bien à l'enseignement qu'à l'assurance-maladie s'il n'y avait qu'une seule formule pour ces deux secteurs. C'est le gouvernement fédéral, bien sûr, qui a déclaré qu'il tenait à certaines normes dans ces deux domaines-là, ce qui l'a donc amené à chercher une autre formule que celle de la péréquation. Il a proposé de verser 50 p. 100 à la fois et essaie maintenant d'y échapper. Cependant, je pense que cela s'explique mieux si l'on se rappelle ce qui s'est passé depuis 1957.

M. Dobell: Je pense que c'est tout à fait juste. Il y a différents aspects à considérer dans cet ensemble. On reconnaît que des paiements de péréquation ou les subventions en bloc sont inconditionnels. Cela ne fait aucun doute. On a établi ensuite le partage complet des coûts, structure qui impose énormément de conditions à la fois au niveau des montants et de l'admissibilité.

Maintenant, aux termes de l'accord de 1977, on impose comme condition générale le respect de certains critères universels, mais par ailleurs, le montant des subventions n'est assujéti à aucune condition.

Le sénateur Roblin: Je pense que la grande difficulté est de trouver une méthode équitable de conciliation des vues différentes entre le gouvernement fédéral et les provinces permettant de déterminer si les provinces respectent les objectifs généraux qui motivent ces paiements.

M. Dobell: Il est intéressant de se demander étant donné que cela risquerait d'un examen régulier tous les cinq ans de ces accords fiscaux fédéraux-provinciaux, si un comité parlementaire ou un comité mixte du Sénat et de la Chambre ne pourrait pas étudier cette question assez longtemps à l'avance, et en une sorte de vérification.

Le sénateur Roblin: Le seul problème est que nous avons déjà eu le Groupe d'étude, et que le gouvernement en a ignoré les principales recommandations; cela n'a donc donné aucun résultat. Il y a aussi que dans le projet de loi que nous étudions, le gouvernement fédéral se réserve le droit de modifier l'accord quand bon lui semble; ce qui n'est donc pas un arrangement très satisfaisant non plus, du point de vue des provinces. Je ne pense pas que nous ayons réussi à régler le

[Text]

I have solved it, anyway. I do not know if anyone else has, either.

Professor Dobell: In the historical perspective it will be a long time before this matter is put to rest.

Senator Roblin: It would be nice if we had a constructive thought to offer on this.

Senator Flynn: We are caught up in the errors of the past.

Senator Buckwold: And the aberrations of the future.

Senator Flynn: Or of the present. I would rather stay there, thinking of the present government.

Professor Dobell: Well, I wish I had a precise recommendation to offer you towards resolving the issue.

Senator Thériault: I do not know whether Senator Flynn wants to go back to 1957, but when I look back I see a situation in which we did not have very much in the way of services in my province.

Senator Flynn: I think it could have evolved otherwise, and we could all have had the same standards.

Senator Thériault: In my province, for instance, there was no provision for education for minority groups.

Senator Flynn: If you had had an equalization formula that would provide your province with the same amounts, you would not cry.

Senator Thériault: You would get the same results.

Senator Manning: What is the rationale for including municipal revenues in the categories of revenues by which you arrive at the base for equalization? After all, we are talking, in this legislation dealing with equalization, of the difference between the national government and the provinces. I was wondering what was the thinking behind including municipal revenues, if the provinces have no use of them or access to them.

Professor Dobell: One of the reasons is that from province to province the split between the municipal revenues and provincial revenues is different. Some provinces take into the provincial budget revenues which in other cases flow only through municipal budgets. The formula was intended to try to take into account the totality of revenues that would be available whether they come into the provincial government and then go through a process of provincial-municipal transfer, or whether they stay at the municipal level. It is really a reflection of the fact that organizationally there is quite a dramatic difference from province to province in the size and role of the municipal sector. So the idea of treating the provincial local sector as one unit seemed to be more neutral, seemed to provide a better representation of the resources available to the government, to match the needs which are met either by the provincial or municipal government differently from sector to sector. The consequence of that is that provincial governments cannot play games by transferring expenditures from provincial to local accounts and thereby increase

[Traduction]

problème. De toute façon, je ne suis pas sûr d'avoir trouvé une solution. Que je sache, personne n'en a trouvé non plus.

M. Dobell: A en juger par le passé, cette question ne se réglera pas de sitôt.

Le sénateur Roblin: Nous aimerions bien pouvoir faire des propositions constructives.

Le sénateur Flynn: Nous sommes empêtrés dans les erreurs du passé.

Le sénateur Buckwold: Et nous le serons dans les aberrations à venir.

Le sénateur Flynn: Nous le sommes déjà quand je pense au gouvernement actuel, mais je n'en dirai pas plus.

M. Dobell: J'aimerais avoir une recommandation concrète à vous faire pour résoudre ce problème.

Le sénateur Thériault: Je ne sais pas si le sénateur Flynn aimerait revenir en 1977, mais je me souviens qu'à cette époque, nous n'avions pas grand service dans ma province.

Le sénateur Flynn: Je pense que la situation aurait pu évoluer autrement et que nous aurions pu avoir tous les mêmes normes.

Le sénateur Thériault: Dans ma province, par exemple, on n'avait rien prévu pour l'enseignement aux minorités.

Le sénateur Flynn: S'il y avait eu une formule de péréquation pour lui assurer les mêmes versements, vous ne vous plaindriez pas.

Le sénateur Thériault: On arriverait aux mêmes résultats.

Le sénateur Manning: Pour quelle raison inclut-on les revenus des municipalités dans les catégories de revenus servant de base à la péréquation? Après tout, il est question dans ce projet de loi sur la péréquation de la différence des revenus du gouvernement national et des provinces. Je me demande pourquoi ces revenus municipaux, si les provinces n'y ont pas accès ou ne peuvent les utiliser.

M. Dobell: Cela est dû, entre autres raisons, au fait que le partage des revenus provinciaux et municipaux diffèrent d'une province à l'autre. Certaines provinces intègrent à leur budget des revenus que d'autres laissent aux municipalités. On a voulu que cette formule tienne compte de l'ensemble des revenus disponibles, que ces derniers soient perçus par la province pour être ensuite transférés aux municipalités ou qu'ils soient perçus directement par ces dernières. Cela est en vérité, dû au fait qu'il y a de très importantes différences d'organisation d'une province à l'autre quant à l'importance et au rôle du secteur municipal. Il a donc paru plus impartial de traiter d'un secteur provincial et local comme d'une seule unité car on a jugé que cela représente mieux les ressources dont le gouvernement dispose pour aider les gouvernements provinciaux ou municipaux à répondre aux besoins d'un secteur à l'autre. Cela empêche également les gouvernements provinciaux de transférer des dépenses aux comptes locaux pour ainsi accroître les paiements de péréquation auxquels elles pourraient sembler avoir droit. J'ignore si ce n'est là qu'une question théorique,

[Text]

their apparent entitlement for equalization. I do not know whether it is simply an academic interest, but there has always been a certain amount of theoretical interest in asking how to design the arrangements for this equalization scheme so that provincial governments cannot alter their bookkeeping so as to increase their apparent entitlement to federal equalization payments.

Senator Buckwold: I understand that this was asked for by the provinces.

Professor Dobell: I think that the provinces who were asking for it were those who saw that other provinces had substantial revenue sources there and they would like to see them . . .

Senator Buckwold: That was the situation with regard to some provinces.

Professor Dobell: As a sideline on this, one has to look also at the consequences of any one formula. I guess it turned out to be helpful in getting what appeared to be an equitable distribution of equalization payments to go the next step to bring in all municipal revenues and not just those for school purposes—which were the most obvious cases of different treatment from province to province—including local government revenues from sales of goods and services. By bringing them into the formula, one increased federal liabilities for payment; equalization payments to individual provinces; increased in scale so that by going simultaneously to the representative tax system based on five provinces, and to this broader list of tax revenues, the resulting payments were seen as appropriately distributed.

Senator Manning: I am interested in the change in thinking that apparently has taken place. When the original equalization formula was developed, it took into account that there was only three sources of revenue. There was a great deal of debate on this very thing we are speaking about, as to how many sources should be brought in. The general consensus at that time, was that the more sources of revenue that were brought in, the more anomalies there were in the formula, because you had an unequal comparison between certain sources of revenue, which differed from area to area. The argument in those days was "Keep it down to a few sources which are reasonably uniform and you will keep out these anomalies." This bill seems to have completely reversed that, and it brings everything in—all the provincial revenues, municipal revenues, and so on. I can see the arguments for bringing them in, but I do suggest that there are a great many anomalies in this thing because of that. You cannot compare one province to another, because the legislatures are different and the basis on which a certain tax is collected is different. We are comparing apples with oranges in a lot of cases. I was interested in what process brought about this fundamental change in thinking from the position that was taken not only by the federal government, but was agreed to by the provinces.

Professor Dobell: The origins of these arrangements go back to the wartime tax rental arrangements. Those were for three sets of taxes: corporate income taxes, personal income taxes and succession duties. It started with the three. You are quite

[Traduction]

mais on l'a toujours posée pour faire en sorte que les accords de ce régime de péréquation ne permettent pas aux provinces de modifier leur comptabilité afin d'accroître le montant auquel elles paraissent avoir droit.

Le sénateur Buckwold: Si j'ai bien compris, ce sont les provinces qui l'ont demandé.

M. Dobell: Je pense que les provinces qui l'ont demandé étaient celles qui voyaient que les autres provinces avaient d'importantes sources de revenus et elles auraient voulu . . .

Le sénateur Buckwold: C'était le cas de certaines d'entre elles.

M. Dobell: Accessoirement, on doit aussi tenir compte des conséquences que peut avoir une formule. Je suppose que cela a contribué à l'établissement de ce qui semblait une répartition équitable des paiements de péréquation que de faire un pas de plus et inclure tous les revenus municipaux, non seulement les impôts scolaires—où la différence d'une province à l'autre était la plus manifeste—mais bien tous les impôts locaux qui sont des revenus pouvant servir à financer les biens et les services. En les incluant à la formule, on augmentait le montant que le gouvernement fédéral devait verser—les paiements de péréquation à chaque province—on augmentait l'échelle et ainsi en adoptant simultanément un régime fiscal représentatif établi à partir de cinq provinces et une liste plus complète des revenus fiscaux, on en est arrivé à ce qui a été estimé comme une répartition plus équitable des paiements.

Le sénateur Manning: Je m'intéresse au changement d'attitude qui semble avoir eu lieu. Quand on a conçu la première formule de péréquation, on a tenu compte de trois sources de revenus. On a longuement discuté du problème que nous étudions, à savoir le nombre de sources de revenus à considérer. De façon générale, on a convenu à cette époque, que plus on aurait de sources de revenus, plus on trouverait d'anomalies dans la formule, car on ne peut comparer équitablement des sources de revenus différentes d'une région à l'autre. On faisait alors valoir que pour éviter ces anomalies, il fallait s'en tenir à quelques sources de revenus relativement uniformes. Ce projet de loi-ci semble prendre l'orientation contraire, il tient compte de tout, de tous les revenus des provinces, des revenus des municipalités, etc. Je peux voir les raisons pour lesquelles cela a été décidé, mais je prétends que c'est la raison pour laquelle on trouve tant d'anomalies dans cette formule. Certaines sources de revenus ne peuvent être comparées d'une province à l'autre et les impôts sont perçus sur des assiettes fiscales différentes. Dans bien des cas, nous comparons des pommes à des oranges. Je me demande comment le gouvernement fédéral et les provinces en sont venus à changer leur façon de penser à ce propos.

M. Dobell: Ces accords remontent aux arrangements de prêts fiscaux conclus pendant la guerre. Ceux-ci ne concernaient que trois catégories d'impôts: l'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers et les droits de

[Text]

correct that the more you break these things out—as you go to potash as a separate category by itself, for example—the more you find revenue sources which are very unequally distributed across provinces. The reason why energy was such a troublesome revenue source was because in the firm of petroleum it was concentrated in one province.

The argument for going to the individual sources is that it provides a better reflection of the revenues that are available potentially to individual provinces; and, of course, the more you break these things down, the more you increase the apparent requirement for federal payments for equalization, because if you take a single source and distribute it more or less uniformly across the provinces, none of them has a large claim for payments on that base. If you break it down into two bases, which are concentrated one in the east and one in the west, then both have a claim—the west for the equalization of revenues available in the east, and the east for the equalization of revenues available in the west. So you increase the scale of the program as you break down into finer categories of revenue, but you make the calculation more accurately representative of the resources available to the provinces. In the end you come down to a choice between a system such as the one proposed here, which is just about as fair as one can imagine, carrying the listing and the calculations on the tax bases, or something very aggregate. The task force looked at the question as to whether it would not be better to take an element such as personal income as a measure of the potential tax revenues available to each province, and simply ensure that equalization was based on that aggregate measure. In the end the task force found some difficulties with that proposal, partly technical but partly on the grounds that it did not reflect very well the tax capacity or capability of individual provinces.

Senator Manning: One of the significant things that I see in this is that after 40 years of formulas for handling equalization, for the distribution of revenue, and so on, we are still starting from the same old premise, that we have so many dollars that we can afford to distribute. We then get a formula that gives that result. Yesterday we heard that we cannot use the old formula because that will jack this up, or Ontario is going to get some equalization. In other words, we start with the premise that there are X number of dollars and we have to get a formula that gives us the result. I know the difficulty of trying to get an alternate to that, but it is a matter of some disappointment that so far it does not seem to have been possible to develop a formula which is scientifically sound in itself, that you start with the principles in the formula and it arrives at so many dollars. We start at the dollars and work back to a formula that will give that result. To me that is one of the fundamental weaknesses in this whole business.

Senator Flynn: Equalization was the general principle. Again, I would tell my good friends from Ontario that if the higher standard of health and education had been embodied in

[Traduction]

succession. On a commencé par ces trois-là. Vous avez tout à fait raison de dire que plus on fait de distinction dans ce domaine, comme par exemple quand on place la potasse dans une catégorie à part, plus on trouve de sources de revenus qui ne sont pas réparties également entre les provinces. Si l'énergie a suscité autant de difficultés comme source de revenus, c'est parce que sous forme de pétrole elle est concentrée dans une seule province.

On fait la distinction entre les sources pour mieux évaluer les revenus dont peut théoriquement disposer chaque province. Bien sûr, plus on fait de catégories, plus il semble devenir nécessaire que le gouvernement fasse des paiements de péréquation, car si on ne prend qu'une seule source et qu'on la distribue plus ou moins uniformément entre toutes les provinces, aucune d'elles ne peut revendiquer de paiements importants sur cette assiette. Si on établit deux assiettes dont l'une est dans l'Est et l'autre dans l'Ouest, les deux régions pourront alors revendiquer des paiements: l'Ouest, les revenus de péréquation offerts dans l'Est, et l'Est, ceux de l'Ouest. On donne donc de plus en plus d'importance au programme à mesure qu'on le subdivise en catégories plus précises de revenus, mais en même temps, on peut calculer de façon plus exacte les ressources à la disposition des provinces. En fin de compte, on doit choisir entre un régime comme celui qui est proposé ici, régime à peu près aussi juste qu'on peut l'imaginer, compte tenu des catégories et des calculs sur les assiettes fiscales et un régime très global. Le Groupe d'étude s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux adopter un élément comme le revenu des particuliers pour évaluer des revenus fiscaux dont dispose chaque province, et se contenter d'établir la péréquation sur cette mesure globale. En fin de compte, le Groupe d'étude a constaté que cela présenterait des difficultés d'ordre administratif d'une part et que de plus cette mesure ne correspondrait pas trop bien à la capacité fiscale de chaque province.

Le sénateur Manning: Un point me semble important dans tout cela, c'est qu'après 40 ans de formule de péréquation devant servir à répartir le revenu, etc., nous nous basions toujours sur cette même vieille prémisse: nous avons un certain nombre de dollars à répartir. Nous établissons ensuite une formule qui nous permette de le faire. On nous a dit hier que nous ne pourrions nous servir de l'ancienne formule lorsque nous dépasserions le maximum ou que l'Ontario aurait droit à des paiements de péréquation. Autrement dit, notre prémisse de base est qu'il y a un certain nombre de dollars à distribuer et qu'il nous faut établir une formule pour y arriver. Je sais qu'il est difficile de procéder autrement, mais il est assez décevant que jusqu'ici, on ne semble pas avoir pu trouver une formule qui soit scientifiquement valable par elle-même, une formule sur laquelle on pourrait se fonder pour calculer le nombre de dollars. Nous commençons par des dollars et nous trouvons ensuite une formule qui en permette leur répartition. Cela me semble une des faiblesses fondamentales dans toute cette affaire.

Le sénateur Flynn: Le principe général était la péréquation. Encore une fois, je dirais à mon cher collègue de l'Ontario que si des normes plus élevées s'appliquant à l'assurance-maladie

[Text]

the equalization formula, your province would receive more than it receives today.

Senator Theriault: But it amounts to federal intrusion.

Senator Flynn: Not necessarily, because there would be no accountability and no federal norms involved.

Senator Theriault: The norms would be quite different in my province.

Senator Flynn: If you have no confidence in your provincial government, then that is something else.

The Chairman: Honourable senators, on your behalf I would like to thank Dr. Dobell for flying all night and for putting himself to a considerable effort to come and be so helpful to us in this examination. I must say that, for someone who has been up all night, you are very bright. I don't think I would want to debate with you after you had a good night's sleep. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

et à l'enseignement avaient fait partie intégrante de la formule de péréquation, sa province recevrait plus qu'elle ne reçoit aujourd'hui.

Le sénateur Thériault: Mais cela équivaut à une intrusion du gouvernement fédéral.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement, car il n'y aurait ni imputabilité ni normes fédérales.

Le sénateur Thériault: Les normes seraient tout à fait différentes dans ma province.

Le sénateur Flynn: Si vous n'avez pas confiance en votre gouvernement provincial, c'est une autre question.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier en votre nom M. Dobell qui a voyagé toute la nuit et s'est donné bien du mal pour nous apporter une aide très utile dans nos travaux. Je dois dire que pour un homme qui n'a pas dormi de la nuit, vous avez l'esprit bien vif. Je pense que je n'aimerais pas entamer une polémique avec vous lorsque vous êtes reposé. Merci beaucoup.

(Le comité suspend ses travaux).



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Rodney Dobell, Head, School of Public Administration,
University of Victoria.

M. Rodney Dobell, chef, Faculté d'administration publique,
Université de Victoria.



First Session,
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, April 6, 1982

Le mardi 6 avril 1982

Issue No. 50

Fascicule n° 50

Third proceedings on:

The subject-matter of Bill C-97,
"An Act to amend the Federal-Provincial
Fiscal Arrangements and Established
Programs Financing Act, 1977 and to provide
for payments to certain provinces"

Troisième fascicule concernant:

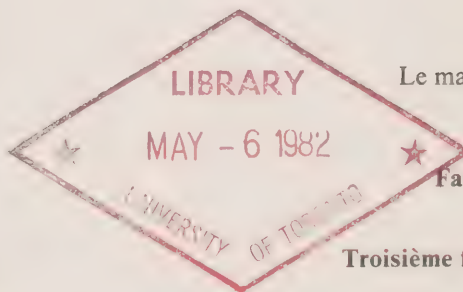
La teneur du Projet de loi C-97,
«Loi modifiant la Loi de 1977 sur
les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les
provinces et sur le financement
des programmes établis et prévoyant
des paiements à certaines provinces»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Langlois
Balfour	Manning
Benidickson	*Perrault
Buckwold	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Croteau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Thériault
Godfrey	Tremblay
Graham	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Langlois
Balfour	Manning
Benidickson	*Perrault
Buckwold	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Cottreau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Thériault
Godfrey	Tremblay
Graham	

**Membres d'office*

(Quorum 5)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 30, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Everett:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to study and report upon the subject-matter of the Bill C-97, intituled: “An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 30 mars 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Everett,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-97, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 6, 1982

(53)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 1:30 p.m. to consider the subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces".

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Benidickson, Buckwold, Cottreau, Doody, Flynn, Godfrey, Graham, Leblanc, Perrault, Roblin and Thériault. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Asselin, Frith and Steuart.

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard from the Economic Council of Canada:

Dr. David W. Slater, Chairman;

Dr. Peter Cornell, Director;

Dr. David Sewell, Project Director, Regional Studies (Fiscal).

In attendance from the Economic Council of Canada:

Mr. Richard Zuker;

Mr. Denis Gauthier.

At 3:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 AVRIL 1982

(53)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-97 «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Benidickson, Buckwold, Cottreau, Doody, Flynn, Godfrey, Graham, Leblanc, Perrault, Roblin et Thériault. (12)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Asselin, Frith et Steuart.

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du Conseil économique du Canada sont entendus:

M. David W. Slater, président;

M. Peter Cornell, directeur;

M. David Sewell, directeur, Études régionales (fiscalité).

Aussi présents du Conseil économique du Canada:

M. Richard Zuker;

M. Denis Gauthier.

A 15 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 6, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-97, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, and to provide for payments to certain provinces.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we resume our pre-study of the fiscal arrangements bill. We are honoured to have with us today Dr. David Slater, Chairman of the Economic Council of Canada; Dr. Peter Cornell, the Director and Dr. David Sewell, who is the Project Director of Regional Studies. With them is Mr. Denis Gauthier, a member of the research staff of the Council.

I believe Dr. Slater has an opening statement. Dr. Slater.

Dr. David W. Slater, Chairman, Economic Council of Canada: Mr. Chairman, it is always an honour and a pleasure to appear before this committee. We have had that pleasure several times in recent years. Today there is special interest for me, since Bill C-97 concerns what I believe to be some of the most important aspects of the Canadian federal arrangements. Not only that, many of the subjects raised by the bill have been under study for some time at the Economic Council. As you know, the result of our research was the recent report entitled, "Financing Confederation Today and Tomorrow."

For your information, I have brought with me copies of a summary of that report, and I believe they have already been distributed to the members of the committee.

In order to keep my remarks brief, I will not attempt to summarize the council report. It covers a wide range of complex topics including: the principles behind the equalization programs; the performance of equalization in relation to the principles and objectives; the treatment of resource revenues in the equalization programs; the future of federal transfers in health and post-secondary education programs; the conduct of stabilization policy; the objectives of taxation and fiscal harmonization; and the federal-provincial process of reviewing the fiscal arrangements every five years. I hope that your questions will give me an adequate opportunity to explain some of these different sections of the report, and that this written summary can serve as background information for these purposes.

I think it would be most useful this afternoon if I were, briefly, to place our report in the context of Bill C-97.

At the outset, I would like to stress that the council's report focused on issues relating to federal-provincial fiscal arrangements from the perspective of the medium of the long term.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 avril 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui, à 13 h 30, pour étudier la teneur du Bill C-97, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude préliminaire du projet de loi sur les accords fiscaux. Nous sommes honorés de recevoir aujourd'hui M. David Slater, président du Conseil économique du Canada, M. Peter Cornell, directeur, et M. David Sewell, directeur de projet des études régionales. Ils sont accompagnés de M. Denis Gauthier, membre du personnel de recherche du Conseil.

Je crois que M. Slater désire faire une déclaration préliminaire.

M. David W. Slater, président du Conseil économique du Canada: Monsieur le président, c'est toujours un honneur et un plaisir de comparaître devant le Comité. Nous avons eu ce plaisir de nombreuses fois au cours des dernières années. Aujourd'hui toutefois, j'y prends un intérêt particulier parce qu'à mes yeux, le Bill C-97 constitue un des atouts les plus importants du fédéralisme canadien. Je dois dire aussi qu'un grand nombre de questions soulevées par ce projet de loi ont déjà fait l'objet, depuis un certain temps, d'une étude par le Conseil économique. Comme vous le savez sans doute, les résultats de notre recherche ont été recueillis dans une publication récente intitulée: «Le financement de la Confédération, d'aujourd'hui à demain».

J'ai apporté, pour votre gouverne, quelques exemplaires d'un résumé de ce rapport. Si vous le permettez, monsieur le président, je les ferai distribuer aux membres de votre Comité.

Dans le but d'être le plus bref possible, je ne vous présenterai pas ici un résumé du rapport du Conseil. Celui-ci couvre en effet un large éventail de sujets fort complexes, y inclus: les principes de la péréquation, le rendement de ce programme en rapport avec les principes et objectifs établis, le traitement des recettes provenant des ressources naturelles, l'avenir des transferts fédéraux dans les secteurs de la santé et de l'éducation postsecondaire, la démarche de la politique de stabilisation économique, les objectifs d'harmonisation fiscale et budgétaire et, enfin, la révision quinquennale des accords fiscaux par les gouvernements fédéral et provinciaux. J'espère que vos questions me donneront l'occasion de donner quelques explications sur les diverses parties de ce rapport et que le résumé écrit que vous avez en mains vous fournira l'information que vous recherchez.

Si vous le permettez, je voudrais, cet après-midi, situer notre rapport dans le contexte du Bill C-97.

Au départ, je dois souligner que le rapport du Conseil économique procède à un examen des questions relatives aux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

[Text]

That is because that is the mandate of our council. The council sought to apply in the report fundamental principles of lasting value, even to issues which at the moment involve a good deal of uncertainty and imprecision. Since Bill C-97 deals with issues of immediate concern to this current quinquennial review, no one could reasonably expect it to solve once and for all the many long-term issues raised by our report. It is no criticism of the bill whatsoever that it does not. Nor is it always possible to make direct comparisons between the council's recommendations and the provisions of the bill.

From our long-term approach, what the council advocated in its report—and this still applies even with the passage of this bill—is a comprehensive study over the next few years of the major unresolved issues surrounding the fiscal arrangements. Then, on the basis of a thorough review of these issues—such as the treatment of resource revenues in equalization, the relationships between pricing of resource products and fiscal arrangements, and structural change in the financing of health care and post-secondary education—governments would be in a better position to resolve the complex and long-standing problems of the fiscal arrangements before, or at least by the time of, the next quinquennial round of negotiations in 1986-87.

In other words, as we see it, Mr. Chairman, there is a set of important, somewhat difficult, somewhat uncertain, somewhat unresolved longer-term issues which are not tackled by this bill. Nor should one expect that they could be. We are not, I think, ready for them. But we believe we have demonstrated in our report that they are there, and, following on this quinquennial review, we believe that turning now—not in 1986—to considerations of those problems would be really very worthwhile.

Concerning the provisions of Bill C-97 on equalization, we find much to recommend in the provisions. The council concluded that the equalization system continues to be a fundamental aspect of the fiscal framework of Canadian federalism. It found this to be so for reasons both of equity and of efficiency. That is, both in terms of an effective use of our resources in this country and in terms of fairness in this country, on both scores we found that there is a solid basis for the equalization system. Indeed, most of the redistributive effects of federal-provincial transfers arise from the equalization program. The program has gone a long way toward equalizing fiscal capacity of the provinces.

We put into our report various measures of what has been accomplished by the equalization in that respect.

In terms of "standard" or reference point to determine equalization, the council preferred a broader average to a narrower one. The representative average system proposed in the bill is broader than that originally proposed in the November budget by the federal government, and thus is more likely the council's preference. In addition, the council recommended that all local government property taxes be included in the equalization formula. The bill itself goes further, extending equalization to local government revenues that in addition

[Traduction]

dans une perspective à moyen et à long termes, puisque tel est le mandat de notre Conseil. Le Conseil essaie d'appliquer, même pour les questions qui à l'heure actuelle comportent une grande part d'incertitude, des principes fondamentaux ayant une valeur durable. Étant donné que le Bill C-97 touche à des questions qui se rapportent directement à la révision quinquennale actuellement en cours, personne ne peut vraiment s'attendre à ce qu'il solutionne une fois pour toute les nombreux problèmes à long terme dont traite notre rapport. Il ne s'agit pas là d'une critique du projet de loi. Il n'est pas toujours possible non plus d'établir des comparaisons directes entre les recommandations du Conseil et les dispositions du projet de loi.

Avec sa perspective à long terme, ce que le Conseil propose dans son rapport—et ceci reste encore valable même après l'adoption de ce Bill—c'est une étude globale, au cours des quelques années à venir, des importantes questions qu'il reste encore à résoudre en ce domaine. Avec une telle étude en profondeur, notamment sur la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles, sur les relations entre l'établissement des prix des ressources et les accords fiscaux, ainsi que sur les changements structurels dans le financement du secteur de la santé et de l'éducation postsecondaire, les gouvernements seraient mieux placés, au moment de la prochaine ronde de négociations quinquennales en 1987, pour résoudre les problèmes complexes et de longue date qui se poseront à eux.

En d'autres mots, monsieur le président, nous pensons qu'il reste encore à résoudre à long terme des questions importantes, complexes et incertaines dont le projet de loi ne traite pas. Personne ne doit s'attendre à ce qu'il en soit autrement. Nous ne sommes pas encore prêts à les résoudre. Nous croyons avoir démontré dans notre rapport qu'elles existent et, à la suite de l'étude quinquennale, qu'il faudra dès maintenant s'attaquer à ces problèmes, non pas attendre à 1986.

Il n'y a pas de différence fondamentale entre les dispositions du Bill C-97 au sujet de la péréquation et les recommandations du Conseil. Celui-ci a conclu pour sa part que le régime de péréquation continue d'être un élément fondamental de la structure financière du fédéralisme canadien, et ce, tant pour des motifs d'équité que d'efficacité. De fait, nous avons découvert que le régime de péréquation possède des fondements très solides, tant en ce qui a trait à l'utilisation efficace des ressources du pays, qu'en ce qui concerne la justice sociale. La plupart des effets de la répartition des transferts fédéraux-provinciaux découlent du programme de péréquation. Ce programme a déjà beaucoup fait pour mieux équilibrer la capacité budgétaire des provinces.

Nous avons inclus dans notre rapport diverses mesures d'évaluation de ce qui a été fait par la péréquation à cet égard.

En ce qui concerne la «norme» ou le point de référence servant à déterminer la péréquation, le Conseil a préféré une mesure plutôt large qu'étroite. Le système de la moyenne représentative proposé dans ce projet de loi est plus large que celui qui avait d'abord été proposé par le gouvernement fédéral dans le budget de novembre, et il se rapproche donc davantage de ce que préconise le Conseil. De plus, le Conseil a recommandé que les impôts fonciers perçus par toutes les administrations locales soient inclus dans la formule de péréquation.

[Text]

comprise municipal revenues derived from the sale of goods and services.

With respect to the treatment of resource revenues, the council proposed certain principles which could be the basis for reform. Although the council's estimates of the effects of applying the principles are rough and ready because of gaps in information, those estimates do illustrate the importance of the principles and the directions in which long-run solutions may be found.

The council suggested that the problems relating to resource revenues be studied urgently and carefully, and that solutions be identified by governments and discussed widely in public forums in time for the next round of federal-provincial negotiations. For the immediate quinquennium ahead, the council recommended a limit on equalization of resource revenues, together with the relative entitlements being determined on the basis of all provincial resource revenues. The provisions of Bill C-97 do not address, nor do they purport do, the issues associated with the long-run solution to the treatment of resource revenues in equalization.

Again I emphasize that in saying that I am not being critical of the bill. Out of our work we became convinced both of the importance of the subject and of its complexity and of the fundamental work still remaining to be done before more satisfactory long-run solutions can in fact be found.

I would like to make a personal comment on three measures in Bill C-97, since the Council did not explicitly discuss them. While the revenue guarantee provisions revised in the 1977 Established Programs Financing Arrangements are terminated, Bill C-97 continues and extends a number of revenue guarantee and stabilization provisions in other parts of the transfer program. In the bill, the stabilization provisions of the act are extended for an indefinite period; the revenue guarantee program which concerns personal income tax—whereby provinces participating in the Tax Collection Agreements are compensated for reductions in federal taxes—is renewed for five years; and the authority for reciprocal taxation agreements between the federal and provincial governments is also extended. The latter two provisions are essential elements important for tax harmonization; and the first provision contributes to the stability of the fiscal outlook and debt management of the provinces. These are fundamentally attractive features of the bill, consistent with the way the council envisaged the fiscal arrangements contributing to effective economic performance in Canada.

Concerning the provisions in Bill C-97 that affect the Established Programs Financing Arrangements, the council emphasized in its report the importance over the long-term of both

[Traduction]

Ici, également, le projet de loi va encore plus loin, car il inclut dans le régime de péréquation les recettes des administrations locales provenant de la vente de biens et de services.

Quant au partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles, le Conseil a proposé certains principes qui pourraient servir de base à une réforme. Bien que les calculs du Conseil quant aux effets de l'application de ces principes ne sont qu'approximatifs en raison de certaines lacunes dans les données, ils illustrent néanmoins l'importance des principes et de l'orientation susceptibles de conduire à des solutions à long terme.

Le Conseil a proposé que les problèmes reliés aux recettes provenant de l'exploitation des ressources soient étudiés en priorité et avec soin, que certaines solutions soient retenues par les gouvernements et fassent l'objet d'un large débat public antérieurement à la prochaine ronde de négociations fédérales-provinciales. Pour le prochain quinquennat, le Conseil a recommandé qu'une limite soit établie pour la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles, et que les droits relatifs soient déterminés sur la base de l'ensemble des rentes provinciales provenant des ressources. Les dispositions du Bill C-97 parviennent substantiellement aux mêmes résultats pour les cinq prochaines années mais elles ne soulèvent pas les questions, et ne visent pas non plus à le faire, qui pourraient offrir une solution à long terme pour le partage de ces recettes.

Je tiens à souligner de nouveau que je ne critique pas le projet de loi. À partir du travail que nous avons effectué, nous sommes convaincus de l'importance du sujet, ainsi que de sa complexité. Nous sommes également convaincus qu'il faudra effectuer un travail en profondeur avant de pouvoir trouver de véritables solutions à long terme.

J'aimerais ajouter un commentaire personnel au sujet de trois mesures contenues dans le Bill C-97, étant donné que le Conseil n'en a pas traitées de façon explicite. Vu que les dispositions au sujet du revenu garanti, révisées dans les accords de 1977 sur le financement des programmes établis, sont maintenant périmées, le Bill C-97 reprend et prolonge un certain nombre de dispositions touchant le revenu garanti et la péréquation dans d'autres parties des programmes de transferts. Dans le projet de loi, les dispositions touchant la péréquation sont prolongées pour une période indéterminée; le programme de revenu garanti, lequel a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers—prévoyant que les provinces participantes à l'Accord sur la perception de l'impôt seront compensées pour les réductions dans les impôts fédéraux—est renouvelé tous les cinq ans; et les accords de taxation réciproque entre le fédéral et les gouvernements provinciaux sont également prolongés. Les deux dernières dispositions sont des éléments essentiels à l'harmonisation fiscale, tandis que la première contribue à stabiliser les perspectives budgétaires et la gestion de la dette des provinces. Ces caractéristiques du projet de loi sont tout-à-fait souhaitables, et elles concordent avec la façon dont le Conseil envisage des accords fiscaux propres à favoriser le bon fonctionnement de l'économie canadienne.

Quant aux dispositions du bill C-97 concernant les accords sur le financement des programmes établis, le Conseil a insisté dans son rapport sur l'importance à long terme d'une meilleure

[Text]

clarity in the roles assigned to each level of government in health and education programs, and of improving accountability to Parliament and legislatures as well as to the public. The council was of the view in their report that the role of the federal government in established programs is far from clarified and accepted, particularly in post-secondary education. The council did offer the conclusion, however, as a prelude to further discussion of roles that more satisfactory long-term solutions to these problems would involve separate blocks of funding for health care and for post-secondary education, rather than funding on the basis of one single block. I should note, however, that while council as a whole felt, and strongly supported the view, that there is a role for each level of government in these areas of jurisdiction, one council member dissented and advocated that there should be more "disentanglement" of the various activities of governments. This member emphasized that jurisdiction over education and health care lies primarily with the provinces.

Bill C-97 is consistent with the council's long-term recommendations on Established Program Financing Arrangements. The bill does not itself address these matters, but I understand from the public record that the federal and provincial governments intend to work out over the next two years a more satisfactory set of arrangements for health and education programs, as well as means of improving the accountability and evaluation of these programs.

Moreover, I might stress that the council thought it would be very appropriate for governments to take time to work out a more comprehensive approach to these programs, for reasons that go beyond the immediate intergovernmental financial domain. The council noted how much health care and post-secondary education, and governments' approach to them, are currently in a state of flux. It felt that the fiscal burdens of these programs were likely to increase, in part because of the significant changes they are undergoing in today's economic circumstances. To the council, it seemed therefore timely for governments and the public to consider at length the goals of health and education programs, the changing circumstances in which these programs are functioning, and the broad fiscal implications of developments. In my personal view, the Federal-Provincial Established Programs Financing Arrangements should have a design, a process of evaluation and accountability, as well as an ongoing mechanism for adaptation to rapidly changing prospects for health care and post-secondary education in Canada.

In conclusion, I would like to draw to your attention the section of our report on the process of reviewing the fiscal arrangements. The council welcomed the very considerable extent to which this current review involved a greater degree of "openness." It saw the Parliamentary Task Force on Federal-

[Traduction]

délimitation des rôles respectifs de chaque palier de gouvernement dans les programmes d'éducation et de soins de santé, ainsi que sur l'obligation de rendre des comptes au parlement, aux législateurs et au public. Dans son rapport, le Conseil a émis l'opinion que le rôle du gouvernement fédéral dans le financement des programmes établis est loin d'être clair et accepté, en particulier dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Le Conseil est cependant parvenu à la conclusion qu'en prévision des futures discussions sur les rôles respectifs des deux paliers de gouvernement et en vue de solutions plus satisfaisantes à long terme, les transferts du gouvernement fédéral pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire devraient être affectés dans des enveloppes séparées, plutôt que dans une seule enveloppe. Bien que l'ensemble du Conseil considère que chaque palier de gouvernement a un rôle à jouer dans ces domaines de juridiction, un membre dissident du Conseil préconise que les activités respectives des divers gouvernements soient mieux délimitées. Il a insisté notamment sur le fait que l'éducation et la santé sont d'abord des domaines de juridiction provinciale.

Le Bill C-97 va dans le sens des recommandations à long terme du Conseil sur les accords touchant le financement des programmes établis. Le projet de loi ne traite pas spécifiquement de ces questions, mais j'ai retenu, à la lecture des rapports, qu'au cours des deux prochaines années, les gouvernements fédéral et provinciaux se proposent d'élaborer un ensemble d'accords plus satisfaisants, touchant les programmes d'éducation et de soins de santé, ainsi que des moyens d'améliorer la transparence et l'évaluation de ces programmes.

Permettez-moi de souligner également que le Conseil a jugé que les gouvernements devraient prendre le temps de concevoir une approche plus globale à ces programmes, pour des motifs qui vont au-delà des préoccupations financières immédiates des divers niveaux de gouvernement. Il notait par exemple combien les secteurs de la santé et de l'éducation postsecondaire, et surtout l'approche des gouvernements à leur égard, sont actuellement soumis à de fortes tensions. La question est d'autant plus urgente à ses yeux que le fardeau financier de ces programmes est vraisemblablement appelé à augmenter, en partie à cause des importants changements auxquels ils sont soumis dans le climat économique actuel. Aux yeux du Conseil, il incombe aux gouvernements et au public de mettre tout le temps nécessaire à l'examen des objectifs des programmes de santé et d'éducation, des circonstances changeantes dans lesquelles ils s'insèrent, ainsi que des fortes implications budgétaires de leur développement. Personnellement, je considère que les accords sur le financement des programmes établis devraient comporter une procédure d'évaluation et de rapport, de même que des mécanismes courants d'adaptation, afin de permettre aux régimes relatifs à la santé et à l'éducation postsecondaire de s'ajuster rapidement aux multiples changements de la conjoncture canadienne.

Permettez-moi, pour conclure, d'attirer votre attention sur la partie de notre rapport qui traite du processus de révision quinquennale des accords fiscaux. Le Conseil a été heureux de constater l'ouverture d'esprit considérable qui a été manifestée à l'occasion de la révision en cours. Il considère que le Groupe

[Text]

Provincial Fiscal Arrangements as an important innovative step towards a more open review of the fiscal arrangements. In addition, both the federal and some provincial governments published studies and position papers at various stages of the debates leading toward this bill. These careful preparations contributed to the public understanding of the issues. The council hoped that this degree of "openness" would be a trait of future federal-provincial reviews of the fiscal arrangements.

I now welcome any questions that you might have.

The Chairman: Thank you, Dr. Slater. Members of the committee, you have been given a copy of the report of the Economic Council of Canada entitled "Financing Confederation" and an excerpt from *Au Courant*, which is a summary review of that particular report. You should also have before you an answer to a question asked by Senator Roblin on the amount that will be spent in equalization of Established Programs Financing as related to budgetary expenditures between the years 1977-78 and 1986-87. And I notice that we have been given by the council a copy of a summary of its own report.

The lead questioner is Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I must admit to some administrative lapse because until you just announced that I was the lead questioner, it had escaped me. I am sure I have been asked, but I suppose I forgot.

The Chairman: I wouldn't worry about going senile, senator. Mr. Sagar just turned to me and said that the lead questioner would be Senator Roblin, "although he may not know it."

Senator Roblin: Well Mr. Sagar is invariably correct. I would simply say that I am pleased to have the honour to ask a few questions on this subject today. One of the points made on the council's report "Financing Confederation" in the magazine *Au Courant* which was sent out to us the other day had to do with a question as to whether or not the provinces were living up to their obligations under the Established Programs Financing Act and spending the money for the purpose for which it was intended by Parliament and, furthermore, that they were spending an appropriate share of their own revenues to match the federal contribution. I see that in your study you conclude that the provinces for the most part have not taken undue advantage of the increased flexibility of the Established Programs Financing to reduce their spending on health, education and related programs, and that, while some spending restraints have occurred, generally they appear to be in line with the EPF objectives.

This brings up an important point because there is a feeling on the part of some that the provinces have perhaps taken advantage of the block grant system to do things which the grants were not expected to do, such as reduce their contribution to university education and to change the health expenditures around. Leaving aside the fact of investing the provinces

[Traduction]

de travail parlementaire sur les accords fiscaux constitue un pas important vers une plus grande largeur de vue dans ce travail de révision. En outre, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont publié des études et documents, à diverses étapes du débat, pour la préparation de ce projet de loi. Des travaux préparatoires aussi bien faits ont aidé le public à mieux comprendre les problèmes de l'heure. Le Conseil souhaite que ces manifestations d'ouverture soient une des caractéristiques des prochaines révisions fédérales-provinciales des accords fiscaux.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions que vous aimeriez peut-être me poser.

Le président: Merci, monsieur Slater. Les membres du Comité ont tous reçu un exemplaire du rapport du Conseil économique du Canada intitulé «Le financement de la Confédération», ainsi qu'un extrait de la revue *Au Courant* qui donne un résumé du rapport. Ils doivent également avoir devant eux la réponse à la question posée par le sénateur Roblin au sujet de la somme qui sera dépensée pour la péréquation du financement des programmes établis relativement aux dépenses budgétaires entre les années 1977-1978 et 1986-1987. Je note aussi que le Conseil nous a remis un exemplaire du résumé de son rapport.

Le sénateur Roblin dirigera les débats.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je dois avouer mon étonnement car j'ignorais que je devais mener le débat. Je suis certain qu'on m'en a parlé, mais je suppose que j'ai oublié.

Le président: Je ne m'en inquiéterais pas outre mesure, sénateur. M. Sagar vient tout juste de me dire que vous deviez diriger le débat «quoique vous ne le sachiez peut-être pas».

Le sénateur Roblin: M. Sagar a toujours raison. Je voudrais ajouter que je suis très heureux d'avoir l'honneur de poser quelques questions sur le sujet. L'un des points soulignés dans la revue *Au Courant* au sujet du rapport du Conseil, «Le financement de la Confédération», que nous avons reçue l'autre jour, portait sur la question de savoir si oui ou non les provinces respectaient leurs obligations stipulées dans la Loi sur le financement des programmes établis et si elles dépensaient l'argent de la manière prévue par le parlement. Il s'agissait également de savoir si elles dépensaient une part acceptable de leurs propres recettes de manière à équilibrer la contribution fédérale. Je constate que dans votre rapport vous en arrivez à la conclusion que les provinces, dans la plupart des cas, n'ont pas tiré un avantage indu de la souplesse accrue du financement des programmes établis et qu'elles n'en ont pas profité pour réduire leurs dépenses dans les domaines de la santé, de l'éducation et des programmes connexes. Si certaines compressions ont été appliquées aux dépenses, elles ont cependant respecté, en règle générale, les objectifs du F.P.E.

C'est un point très important parce que certaines personnes pensent que les provinces ont peut-être profité du système de subventions globales pour faire des choses qu'elles ne devaient pas faire avec les subventions, telles que réduire leur contribution à l'éducation postsecondaire et modifier les dépenses consacrées à la santé. Mis à part le fait de donner aux

[Text]

with the authority to regulate the expenditures of money under the block grant system, would you elaborate on the point, that in your opinion they have not abused this new system?

Dr. Slater: In the report we have provided a certain kind of measure of expenditures overall in current constant dollars and things like that. From that analysis, we do not find that there has been any significant reduction of the spending on health care and post-secondary education by the provinces taken as a whole. We recognize that in any given five-year period, one will find rather different trends in one province compared with another. Those trends have to be put in longer historical contexts. For example, it is probably true, by some measures, that in the five-year period 1977 to 1982, the Province of Ontario has not increased its operating support for its post-secondary education institutions as rapidly as the Department of Finance has on the transfers that have been made to Ontario under the label, "Post-Secondary Education." In other provinces it is different.

I know from personal experience in the financing of Ontario universities that, if you go back to the decade before, you will find that the Province of Ontario was, indeed, increasing its operating expenditures on universities at a more rapid rate than some other provinces. I used to receive complaints from my friends in the British Columbia system indicating that Ontario was spoiling its universities and was setting a bad example by the amount of spending support it was giving. British Columbia was much more restrained and was learning to use its money more efficiently.

In the more recent period you will find greater growth and more rapid university expenditures in British Columbia than in Ontario.

On the basis of our knowledge of the historical record—and we could not do this in a more precise way—we did conclude that, while a case could be made, some provinces, in some periods, have not increased their expenditures as measured against the federal government's expenditure. These were more or less isolated situations and had to be interpreted in a particular historical setting. If we took an overall view of the matter, it did not appear to us that there had been advantage taken of the freedom of the block grant arrangements.

In regard to health care, I think that the bias of the pre-1977 arrangements in favour of what you might call the more expensive forms of delivering health care was notorious. The switch towards less expensive forms of health care was, indeed, one of the intentions in mind when the 1977 agreements were made. One would have been very disappointed indeed if there had not been some moves towards the use of less expensive forms of health care as against more expensive forms used in the 1977-82 period. This has to be taken into account.

Beyond that, one has to be very careful about being too selective and narrow in picking out the expenditure comparisons one makes. For example, in health care, one, to some

[Traduction]

provinces le pouvoir de décider des dépenses, en vertu du système de subventions globales, pourriez-vous nous dire pourquoi vous considérez que les provinces n'ont pas abusé de ce nouveau système?

M. Slater: Dans le rapport nous avons donné une certaine évaluation des dépenses totales en dollars constants. À partir de cette analyse, nous n'avons découvert aucune réduction significative des dépenses par l'ensemble des provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire. Nous reconnaissons qu'au cours d'une période donnée de cinq ans, on peut découvrir des tendances très différentes d'une province à l'autre. Il faut placer ces tendances dans des contextes à plus long terme. Par exemple, il est probablement vrai, dans une certaine mesure, au cours du quinquennal de 1977 à 1982, que la province de l'Ontario n'a pas augmenté son appui financier destiné aux institutions d'éducation postsecondaires aussi rapidement que le ministère des Finances a augmenté ses transferts à l'Ontario sous l'étiquette «Éducation postsecondaire». Dans les autres provinces, c'est différent.

Je sais, grâce à mon expérience du financement des universités ontariennes, que, si vous revenez à la décennie précédente, la province de l'Ontario a, en fait, augmenté ses dépenses de fonctionnement consacrées aux universités plus rapidement que certaines provinces. J'avais l'habitude de recevoir des plaintes émanant de mes amis du système de la Colombie-Britannique qui affirmaient que l'Ontario était en train de gêner ses universités et que la province donnait un mauvais exemple par le montant de l'aide financière qu'elle accordait. La Colombie-Britannique avait moins de moyens et apprenait à utiliser son argent plus efficacement.

Vous constaterez que tout récemment la croissance a été plus forte et les dépenses destinées aux universités ont augmenté plus rapidement en Colombie-Britannique qu'en Ontario.

En nous basant sur notre connaissance du dossier—et nous ne pouvons pas le faire de façon plus précise—nous avons conclu, quoique que l'on puisse en discuter, que certaines provinces, à certains moments, n'ont pas augmenté leurs dépenses dans la même proportion que celles du gouvernement fédéral. Il s'agit de cas plus ou moins isolés et ils doivent être interprétés dans un contexte historique particulier. Si nous envisageons la situation dans son ensemble, il ne nous est pas apparu qu'on avait profité de la liberté accordée par les accords de financement global.

Quant au domaine des soins de santé, je pense que les accords d'avant 1977 favorisait d'une manière tout à fait évidente ce que vous pourriez appeler les méthodes les plus coûteuses de prestation de soins de santé. Le mouvement vers des méthodes moins coûteuses était en fait sous-jacent aux accords de 1977. On aurait pu être très désappointé qu'un tel mouvement n'ait pas lieu vers des méthodes moins coûteuses d'assurer des soins de santé par rapport à celles utilisées dans la période allant de 1977 à 1982. Il faut en tenir compte.

Il faut, par ailleurs, faire très attention de ne pas faire preuve de trop d'étroitesse d'esprit lorsqu'il s'agit de choisir les points de comparaison. Par exemple, dans le domaine de la

[Text]

extent, has an overlap between social welfare expenditures in a province, housing expenditures in a province and health care expenditures in a province. Not surprisingly, in some provinces a major effort has been undertaken in recent years to substitute home care and appropriate housing for the aged in the hope that that, together with the health care system, would give a more satisfactory result. To some extent, you have to look beyond health care defined in a narrow way to give a fair evaluation.

Dr. David Sewell, Project Director, Regional Studies (Fiscal), Economic Council of Canada: I would like to point out, Senator Roblin, that on page 57 of the report there is an indication that real provincial spending on health services actually went up in the period of the last fiscal agreement. As the chairman notes, there was some switching around. There was a slight real expenditure drop in traditional forms of health care but, overall, it went up.

Senator Roblin: That is your description of what has taken place since 1977, and it corresponds with my own appreciation of the situation.

In your report you say that there has been virtually no decline in provincial spending on health care and post-secondary education since 1977 in relation to the GNP. My question is: Is the GNP the right standard for comparison?

Dr. Slater: It is a rough and ready one. It is used in many comparisons. It is not a bad standard, but it is a rough and ready measure. Presumably, if there had been a massive cutting-back on health care, that ratio would have fallen.

Senator Roblin: Since you quoted it, I assume that it is a satisfactory comparison.

Dr. Slater: Yes.

Senator Roblin: I should like to explore the thrust, which you refer to in your statement with approval, to developing a means of accountability to the federal Parliament for the money being spent. I notice that in the bill the government takes power to amend these agreements unilaterally without notice. No doubt that is related to the statement made by at least two ministers that they intend to pursue this matter of federal input into provincial programs and the block grant system more vigorously than they have in the past.

That creates a conundrum because I think there is now general agreement that the block grant system has some merit. The federal government likes it because it provides a tap on their expenditures which they did not have before. The provinces like it because it means that there is only one source of regulation in the development of these services. Furthermore, it is within their area of the Constitution. Now we wonder how we are going to achieve some accountability to the federal Parliament. In theory that sounds like a good idea since a lot

[Traduction]

santé, il peut y avoir un certain chevauchement entre les dépenses consacrées au bien-être social, aux dépenses destinées au logement ou aux dépenses destinées aux soins de santé selon les provinces. Il n'est pas surprenant que certaines provinces aient entrepris des efforts importants, au cours des dernières années, pour mettre en place des services de soins à domicile et pour construire des logements adéquats pour les personnes âgées en espérant obtenir ainsi de meilleurs résultats. Dans une certaine mesure, il faut aller au-delà de la définition très stricte des soins de santé pour pouvoir effectuer une évaluation plus juste.

M. David Sewell, directeur de projet, Études régionales (fiscalité), Conseil économique du Canada: Je voudrais signaler, sénateur Roblin qu'à la page 57 du rapport vous découvrirez que les dépenses réelles des provinces dans les services de santé ont en fait augmenté durant la période couverte par les derniers accords fiscaux. Comme le président l'a mentionné, il s'est produit quelques changements. Il y a eu une légère baisse des dépenses réelles dans les méthodes traditionnelles de prestation des soins de santé, mais, dans l'ensemble, il y a eu augmentation.

Le sénateur Roblin: C'est ainsi que vous décrivez ce qui s'est produit depuis 1977 et cela correspond à mon évaluation de la situation.

Dans votre rapport, vous dites qu'il n'y a pratiquement pas eu de baisse dans les dépenses provinciales consacrées à la santé et à l'éducation postsecondaire depuis 1977 par rapport au PNB. Ma question est la suivante: Le PNB est-il un bon point de comparaison?

M. Slater: C'est le plus accessible. Il est utilisé dans bon nombre de comparaisons. Ce n'est pas un mauvais point de comparaison, il est pratique. S'il y avait eu des coupures considérables dans les soins de santé, le rapport serait tombé.

Le sénateur Roblin: Je prends pour acquis qu'il s'agit d'un point de comparaison satisfaisant puisque vous l'avez utilisé.

M. Slater: Oui.

Le sénateur Roblin: Je voudrais explorer la possibilité, à laquelle vous faites allusion avec approbation dans votre déclaration, d'élaborer des moyens de rendre compte devant le parlement fédéral des sommes dépensées. Je remarque que dans le projet de loi, le gouvernement se donne le pouvoir de modifier ces accords unilatéralement et sans préavis. Il ne fait aucun doute que c'est lié aux déclarations faites par au moins deux ministres à l'effet qu'ils avaient l'intention de suivre cette question de l'apport fédéral dans les programmes provinciaux et le système du financement global de beaucoup plus près que ce qui avait été fait dans le passé.

Ces déclarations ont soulevé un tollé de protestations, car je pense que de l'avis général le système du financement global avait certains mérites. Le gouvernement fédéral l'apprécie, parce qu'il permet d'imposer une limite à ses dépenses, limite qu'il n'avait pas auparavant. Les provinces l'apprécient, parce qu'il signifie qu'il n'y a qu'un seul pouvoir de réglementation dans l'expansion de ces services. De plus il est conforme à la Constitution. Nous nous demandons maintenant comment nous allons obtenir que l'on rende des comptes devant le

[Text]

of money is involved and there are many national interests at stake which cannot be overlooked.

However, when you come to the mechanism by which this adjustment is done, then I see a problem because federal ministers are now leaving the impression—with me at any rate—that if they do not get some pretty quick action, which is what they want from the provinces, then the threat of unilateral change in these grants comes into play. If the provinces deem that the situation is one of confrontation, they may not be as reasonable as one would like them to be. We have a psychological problem in this regard.

You offer some proposals as to how this should be done. You suggest having an established program of reporting whereby the provinces tell the federal government what is going on. I think that is well worth looking at because, if we are to be rid of these unsubstantiated charges that are flying around concerning abuse by the provinces we must have more information about what they are doing. Those charges will probably fall by the wayside, particularly if the provinces can show that they are spending their money more efficiently. If we have more statistics and public information, then we will create the right atmosphere.

Then we get down to the crunch. If you make a report to the federal Parliament, and the minister does not like it, what happens then? Do you visualize the minister saying, "Well, I am going to change the rules and we can go back to some kind of modification of the block grants?" How do we adjust this? The minister is putting in less money than he otherwise would have done under this new formula and is asking for more control.

Now, the provinces are not going to think much of that. What guidance can you give us as to how this conundrum can be solved in a feasible way?

Dr. Slater: When a report is made, there is always the question of whether the information is adequate, the analysis is adequate and things of that sort.

I think there is always the potential problem that, when one has made a fairly hard-headed analysis of how a program is performing and what one is getting for one's money, a minister may be sensitive about the analysis for a variety of reasons, especially if the analysis contains certain criticisms of the program.

The act under which we operate gives us precisely such a mandate—that is, to call it as we see it and to defend and document our position on the basis of that. From time to time, we find that what we say is not popular in all quarters. In our case, all we can do is hope that the quality and the defence of our report is good and is respected widely enough in the community so that we can continue to carry on with a reasonably independent point of view.

[Traduction]

parlement fédéral. En théorie, cela semble une bonne idée, puisqu'il s'agit de grosses sommes d'argent et qu'il ne faut pas négliger les nombreux intérêts nationaux qui sont en cause.

Toutefois, lorsque nous en venons au mécanisme par lequel cet ajustement est effectué, nous pouvons constater qu'il existe un problème, parce que les ministres fédéraux nous laissent l'impression—en ce qui me concerne en tout cas—que si des mesures ne sont pas prises rapidement, c'est-à-dire ce qu'ils veulent que les provinces fassent, alors la menace d'une modification unilatérale de ces subventions prend toute son importance. Si les provinces perçoivent cette situation comme étant une source de conflits, elles ne seront peut-être pas aussi raisonnables que l'on pourrait s'y attendre. À cet égard, nous avons donc un problème psychologique.

Vous avez fait certaines propositions quant à la manière de s'y prendre. Vous suggérez qu'il y ait un programme établi de rapport par lequel les provinces feraient rapport au gouvernement fédéral de ce qui se passe. Je pense qu'il vaut la peine de l'étudier car, si nous voulons nous débarrasser de ces accusations sans fondement qui sont portées à tort et à travers au sujet des abus dont seraient coupables les provinces, il faut que nous ayons plus de renseignements sur ce qu'elles font. Ces accusations tomberont d'elles-mêmes, surtout si les provinces peuvent prouver qu'elles dépensent leur argent avec plus d'efficacité. Si nous possédions plus de données statistiques, nous pourrions alors alléger l'atmosphère.

Nous en venons alors au cœur du problème. Si vous faites un rapport au parlement fédéral et que le ministre ne le juge pas satisfaisant, qu'arrivera-t-il? Pouvez-vous vous imaginer le ministre déclarant: «Je vais modifier les règles» et nous en reviendrons à une modification des subventions globales. Que ferons-nous alors? Le ministre accorde moins d'argent qu'il ne l'aurait fait en vertu de cette nouvelle formule et il demande un plus grand contrôle.

Il me semble que les provinces ne l'accepteront pas. À votre avis, comment pourrions-nous régler ce conflit de manière satisfaisante?

M. Slater: Lorsque un rapport est rédigé, il se pose toujours la question de savoir si les renseignements sont exacts, si l'analyse est correcte, etc.

Je pense qu'il existe toujours la possibilité, lorsque quelqu'un a rédigé un rapport positif sur la manière dont le programme fonctionne et sur les avantages que l'on en retire par rapport aux sommes dépensées, qu'un ministre soit sensible à l'analyse pour diverses raisons, surtout si cette analyse contient certaines critiques du programme.

La loi en vertu de laquelle nous travaillons nous donne précisément un tel mandat, c'est-à-dire de signaler comment les choses se passent à notre avis, défendre et étayer notre positions à cet égard. De temps à autre, nous découvrons que nos propos ne sont pas accueillis avec beaucoup de chaleur dans tous milieux. Dans notre cas, nous ne pouvons qu'espérer que la qualité de notre rapport soit excellente et qu'il soit suffisamment respecté dans la communauté pour que nous puissions poursuivre notre travail avec suffisamment d'indépendance d'esprit.

[Text]

From the several parliamentary task forces which have reported in the past two or three years, together with the many reports of parliamentary committees, including this committee—which has not hesitated to call things as it saw them—I think one can obtain high quality reports, reports prepared in such a manner that they communicate, not with the experts, but with the parliamentarians, and so forth. I think that that is an important achievement.

In the health care field we have a program of continuing research which is based upon public information, special survey work, and things of that sort. We are convinced both of the importance of that subject and of the feasibility of doing more, but we are also convinced that there are quite important gaps in the data available. Without imposing onerous requirements on people, we think that it would be possible to do more.

In the area of post-secondary education, one of the things that I have noted is the under-development of the work done by Statistics Canada. This is not a criticism of Statistics Canada. With the resources that it has available to it, in certain fields it has not been able to do as good a job as it would have liked to.

Some of you may recall that a report was produced by Statistics Canada last year examining the satisfaction graduates had—the baccalaureates had—in trying to examine the match-up of the work they did after graduation with what they did at university.

That was a one-shot affair. I think the data base was 1976, and that is the only systematic piece of work available on that subject in this country. My feeling is that that is not nearly good enough. I believe that for rather modest amounts of money it would be possible to have a substantial improvement in educational statistics, and through that, a basis for doing more systematic work in reports to Parliament and in the analysis of those, and so forth.

I think that that is the best I can offer. Do you have anything to add, Dr. Cornell?

Dr. Peter Cornell, Director, Economic Council of Canada: Mr. Chairman, with respect to some of our figures in the health industry, they certainly aroused a great many questions when, for example, the public speakers suggested that the productivity in the medical profession was higher in Newfoundland than it was in some of the higher income provinces. I think that is the kind of question that gets into the public domain and raises a great deal of interest.

Senator Roblin: I notice that in your report you call on the federal government to define more clearly its role in education, but not to interfere with the unconditional basis.

So, I think that there you have the makings of a problem. You do not refer to this specifically in your report, as far as I recall, but you mention it now. There is the suggestion that we make more use of Parliament. I think that parliamentary

[Traduction]

A partir des nombreux groupes de travail parlementaires, qui ont effectué des rapports au cours des deux ou trois dernières années, ainsi que des nombreux rapports présentés par les comités parlementaires, y compris le vôtre—qui n'hésite pas à dire les choses telles qu'elles se présentent—je pense qu'on peut en conclure qu'il est possible d'obtenir des rapports de haute qualité, préparés de telle manière qu'ils renseignent, non pas les spécialistes, mais les parlementaires. Je crois qu'il s'agit là d'une réalisation importante.

Dans le domaine de la santé, nous avons un programme de recherche continue qui est fondé sur les enseignements publics, les travaux d'études spéciales et des choses de ce genre. Nous sommes convaincus de l'importance d'une telle question et de la nécessité de faire plus. Nous sommes également convaincus qu'il existe de nombreuses lacunes dans les données disponibles. Sans imposer aux gens des tâches impossibles, nous pensons qu'il est possible de faire davantage.

Dans le domaine de l'éducation postsecondaire, il est une chose que j'ai remarquée et il s'agit de l'insuffisance du travail accompli par Statistique Canada. Je ne critique pas Statistique Canada. Avec les ressources qu'il a à sa disposition, dans certains domaines il n'a pas pu faire un aussi bon travail que ce qu'il aurait voulu.

Certains d'entre vous se souviendront peut-être du rapport publié l'année dernière par Statistique Canada au sujet de la satisfaction des diplômés, des titulaires de baccalauréats, par rapport au travail qu'ils effectuaient après leurs études et ce qu'ils avaient fait à l'université.

Ce rapport n'a pas eu de suite. Je crois que l'année sur laquelle portait leurs données était 1976, et c'est le seul rapport disponible au Canada sur le sujet. Je pense que ce n'est pas suffisant. Je crois que, pour une somme modique d'argent, il serait possible d'améliorer grandement les statistiques sur l'éducation et, grâce à elles, effectuer un travail plus systématique pour les rapports destinés au parlement et les analyses de ces rapports.

Je crois que c'est la meilleure réponse que je puisse vous donner. Avez-vous quelque chose à ajouter, M. Cornell?

M. Peter Cornell, directeur du Conseil économique du Canada: Monsieur le président, en ce qui concerne certains chiffres de l'industrie de la santé, il faut souligner qu'ils soulèvent de nombreuses questions lorsque, par exemple, les porte-paroles du public suggèrent que la productivité de la profession médicale est plus élevée à Terre-Neuve qu'elle ne l'est dans certaines provinces plus riches. Je pense que les gens se posent ce genre de questions et elles soulèvent beaucoup d'intérêt.

Le sénateur Roblin: Je note que dans votre rapport, vous demandez au gouvernement fédéral de définir plus clairement son rôle dans le domaine de l'éducation, mais de ne pas nuire au principe de l'inconditionnalité.

Je crois que vous avez là les bases d'un problème. Vous n'y faites pas directement allusion dans votre rapport, pour autant que je le sache, mais vous venez de le mentionner. Il s'agit de votre suggestion visant à ce que nous ayons davantage recours

[Text]

committees of the type we have had recently might also be helpful. I also think that we should make more use of you.

I do not like the idea of the federal government turning over rocks to see what it does not like, because that introduces an element of uncertainty, which is difficult to cope with, but certainly every five years, the time at which these things are reviewed, I think it would be a good idea to give you the mandate of preparing a report on the workings of the many committees to determine whether the federal objectives are being observed or flouted by the provinces.

I offer that, Mr. Chairman, as a make-shift proposal, because I do not see any easy way of solving this problem.

Dr. Slater: May I add this point, Senator Roblin? In our works and discussions within the council, there is a strong conviction that to go all the way back to the conditional grant system, with detailed and fairly heavy-handed administrative arrangements, is certainly not attractive. To have at the other extreme the federal government merely as a cheque signer is not satisfactory either. How can you find something in-between?

As I indicated in my opening remarks, we require two blocks in the program, the health care element and post-secondary education. To go that far would seem to make elementary good sense, as far as we are concerned.

To make Parliament and the provincial legislatures a focal point for the subsystematic review of these programs also makes enormous good sense. Of course, we have been influenced by the task force experience of Parliament, and in that case, speaking of our role, of the five of the nine task forces, we have assisted in something more than a trivial way.

Senator Roblin: In your *Au Courant*, you have a heading entitled "Fiscal Imbalance." I will not read from that, but in your statement today you say that it is not always possible to make direct comparisons between the two documents.

Have you any alterations to make to your comments made in the *Au Courant* document, or are you satisfied with them?

Dr. Slater: I think that the council stands by that. The council looks at these matters broadly and took many, many considerations into account. Within the limits, then, of a responsible advisory body, they came to a view on the fiscal imbalance matter, and they have continued to stand by that view, but they recognize that it was just a piece of advice given by a responsible body, and that in the end, the governments have to make the decisions and carry the responsibilities.

Senator Roblin: I think the last topic I wish to touch on is the harmonization of fiscal policies. It is very comforting to read your opinion that provincial measures have generally been supported by the federal stabilization policies. That has

[Traduction]

au parlement. Je pense que des comités parlementaires, comme ceux qui ont été créés récemment, pourraient aussi être très utiles. Je crois également que nous devrions y avoir recours plus fréquemment.

Je n'aime pas l'idée que le gouvernement cherche continuellement la petite bête pour trouver ce qui ne lui convient pas, parce que cela introduit un élément d'incertitude avec lequel il est difficile de vivre, mais je pense que ce serait une bonne idée de vous donner tous les cinq ans, qui est la période habituellement couverte par une étude, le mandat de préparer un rapport sur les travaux des nombreux comités afin de déterminer si les objectifs fédéraux sont respectés ou non par les provinces.

Monsieur le président, je propose cette solution de pis-aller, parce que je ne vois pas de moyen facile de résoudre ce problème.

M. Slater: Sénateur Roblin, puis-je me permettre de faire une observation. Au cours de nos travaux et de nos discussions, nous avons acquis la conviction au Conseil que revenir au système de subventions conditionnelles, avec des accords très détaillés et assez lourds administrativement, n'est certainement pas une perspective agréable. A l'extrême opposé, il n'est pas non plus satisfaisant de réduire le rôle du gouvernement fédéral à celui de signer des chèques. Comment trouver une solution mitoyenne?

Comme je l'ai mentionné dans mes observations préliminaires, il nous faut deux enveloppes, une pour les soins de santé et une autre pour l'éducation postsecondaire. Faire une telle chose, nous semble relever du simple bon sens.

Donner au parlement et aux assemblées législatives provinciales un rôle essentiel à jouer dans l'étude systématique de ces programmes relève également du bon sens. Il est évident que nous sommes influencés par l'expérience des groupes de travail au parlement et, en ce qui nous concerne, cinq des neuf groupes de travail ont accompli un travail exemplaire.

Le sénateur Roblin: Dans la revue *Au Courant*, il y a un article intitulé «Déséquilibre fiscal». Je n'en donnerai pas lecture, mais dans votre déclaration d'aujourd'hui vous signalez qu'il n'est pas toujours possible d'effectuer une comparaison directe entre les deux documents.

Auriez-vous des modifications à apporter aux observations que vous avez faites dans la revue *Au Courant* ou les maintenez-vous?

M. Slater: Je pense que le Conseil les maintient. Le Conseil étudie ces questions de façon globale et tient compte de nombreux facteurs. Dans les limites d'un organisme de consultation responsable, nous avons émis une opinion sur le déséquilibre fiscal et nous la maintenons. Nous reconnaissons qu'il ne s'agit là que d'un conseil donné par un organisme responsable et qu'en fin de compte, c'est au gouvernement de prendre les décisions et d'en assumer la responsabilité.

Le sénateur Roblin: Je crois que le dernier sujet que je voudrais aborder porte sur l'harmonisation de la politique fiscale. Il est réconfortant de constater que vous affirmez que les mesures provinciales ont été généralement appuyées par la

[Text]

been my experience, and I am pleased to have it corroborated by such a distinguished and independent group as yours.

You have touched on the problem we have of balkanization in connection with individual provincial policies and it is a serious question. The British North America Act does not allow tariff discrimination, but we now have all these multitudes of non-tariff barriers. First of all, do you regard them at the present time as being serious in the sense that urgent action is required? If you do, that is one thing; if you do not, what more long-term measures would you recommend to deal with them?

Dr. Slater: The range of that issue dealt with in this case was limited to those things which are closely related to the fiscal arrangements as distinct from other things such as purchasing arrangements and by provincial preferences and things of that sort. I think our impression is that with respect to the fiscal arrangements themselves, the degree of balkanization that has taken place in Canada to this point is not serious and is not large, but the council was concerned with a trend in that direction and the possibility that it could become a serious matter. With respect to other non-tariff barriers—purchasing and other things—I have only the impression that they exist. There is a bit of nuisance value but they have not, fundamentally, undermined the free flow of things in the economy, but much more work needs to be done on that.

Senator Roblin: I note that you observed that provincial governments have been discriminating and you referred to dividend discrimination with respect to provincial companies, but you point out that the federal government, under its regional development policy, is doing the same thing. We have been studying that matter and I should like to ask you whether you made the observation to balance off the situation or whether the DREE situation concerns you.

Dr. Slater: The council which has members from across the country, gave a fair bit of attention to this matter. It was not mere tokenism that they took the even-handed view. Of course, there are some policies which differentiate among regions and among industries. There is, inevitably, a discriminatory element involved in them. Some of those, of course, are part of the carefully-considered public policy. If they are such, and if they are open and so on, that is fair game.

However, they did feel that there is a danger, both at the provincial and the federal level, of a kind of sub rosa—

Senator Roblin: Unintended?

Dr. Slater: ... unintended momentum toward the development of this sort of thing without a greater degree of openness and without accountability, and the thing could very well get out of hand. It is not clear that there was greater restraint and purity on the side of the federal government than the provincial governments with respect to behaviour that is a bit dubious. Therefore, they strongly welcomed the idea of explor-

[Traduction]

politique fédérale de stabilisation. C'est également mon opinion et je suis heureux qu'elle soit corroborée par un groupe indépendant aussi distingué que le vôtre.

Vous avez abordé le problème de la balkanisation relatif aux politiques provinciales individuelles et il s'agit là d'une question importante. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne permet pas de tarifs discriminatoires, mais nous avons maintenant une multitude de barrières non tarifaires. Premièrement, considérez-vous que le problème soit suffisamment grave pour qu'il soit nécessaire de prendre des mesures urgentes? Si tel est le cas, la question est résolue; si tel n'est pas le cas, quelles mesures à long terme préconiserez-vous pour résoudre ce problème?

M. Slater: Dans ce cas particulier, la question se limitait aux choses étroitement liées aux accords fiscaux, plutôt qu'aux accords d'achat ou aux préférences des provinces. En ce qui a trait aux accords fiscaux eux-mêmes, nous avons l'impression que le degré de balkanisation au Canada, jusqu'à ce jour, n'est pas très grave ni très étendu, mais le Conseil s'inquiète de la tendance dans cette direction et de la possibilité que cela ne pose un problème plus grave à l'avenir. En ce qui concerne les autres barrières non tarifaires—achats, etc.—je sais seulement qu'elles existent. Elles sont nuisibles, jusqu'à un certain point, mais elles n'ont pas, fondamentalement, miné la liberté de circulation des biens dans l'économie, mais il faudrait étudier davantage cette question.

Le sénateur Roblin: Vous avez observé que les gouvernements provinciaux ont fait preuve de discrimination et vous faites allusion à la discrimination des dividendes, en ce qui a trait aux sociétés provinciales, mais vous soulignez que le gouvernement fédéral, en vertu de sa politique d'expansion régionale, fait la même chose. Nous avons étudié cette question et je voudrais vous demander si vous avez formulé une telle observation pour rétablir l'équilibre ou si la situation du MEER vous préoccupe?

M. Slater: Le Conseil, qui comprend des membres provenant de tout le pays, a accordé beaucoup d'attention à cette question. Ce n'est pas sans raison qu'ils ont adopté le principe de l'égalité du partage. Il est certain qu'il existe certaines politiques qui établissent une différence entre les régions et les industries. Il y a inévitablement un élément de discrimination dans celles-ci. Certaines d'entre elles sont évidemment parties d'une politique publique bien planifiée. Si elles existent et si elles sont ouvertes, ce n'est que fair-play.

Toutefois, les membres du Conseil pensent qu'il y a danger, tant au palier fédéral que provincial, d'un genre de mouvement secret...

Le sénateur Roblin: Non voulu?

M. Slater: ... non voulu, vers le développement de ce genre de choses sans un plus haut degré d'ouverture et sans qu'il faille rendre des comptes, et il se peut que la chose nous échappe totalement. Il n'est pas évident qu'il y ait eu un plus haut degré de restriction et de pureté de la part du gouvernement fédéral que de celles des gouvernements provinciaux, en ce qui concerne une conduite qui pourrait être qualifiée de douteuse. Par

[Text]

ing the code-of-conduct approach to these things, and that code should, indeed, be even-handed and should apply to the federal government, as well as the provincial governments if, indeed, that route is going to be followed.

Senator Roblin: What are we going to do about the province of Manitoba under equalization? Under the formula that has been adopted with these five provinces, Manitoba's position seems to be inequitable. I believe the government thinks so, too, because they brought in a transitional grant of \$165 million which is spread over three years—\$82 million, \$56 million and \$27 million. After you have taken that into account, you come up with these figures showing that, over the five-year period of equalization, the Atlantic provinces will get an increase of 81.85 per cent, Quebec 66.1 per cent and Manitoba, even with its transitional factor, 37.2 per cent. Comparing the relative economic rate of these provinces in the "have" and "have not" categories, I take the view that that is a pretty hard line for Manitoba. What can we do about this? Is the only way out to try to persuade somebody to increase the transitional grant? That is not going to do too much good when you get to the next period.

Dr. Slater: These things fall out of a formula. The approach that the council has been taking is to feel that in a program as important as equalization to have too much ad hoc-ery is really not a very satisfactory scheme. One should really press for some fundamental principles that can be the base of the design of the program. Having done that, one has to examine the way that those principles and the translation of those into a formula will work out, and, just as you are now doing, senator, ask whether applying, not just a formula but one's common sense and judgment, those results are reasonably acceptable, rough justice or not. If they are not, the first step is to ask whether, within the framework of the principles, there is not a tuning of the formula itself that would produce a more satisfactory pattern of results. One can only then tack on transitional or *ad hoc* arrangements after you have done that to take care of the residual misfits. No formula will ever come out just by itself with a perfect match of equity.

For example, in our report we have examined the fiscal capacity of the provinces before and after equalization under this system that has existed, and how that has changed over time. What one finds there is that there are significant differences. The system overall gets good marks. There are certainly significant differences in the outcome as between one province and another that I am sure were not really intended. If you went back and asked the people who were designing this program what they thought they were going to produce, and then looked at what in fact they produced, you would find not huge differences but significant enough differences that you have to conclude that you cannot do it all by a formula. As I said, the principles are first, then try to design a formula system that does not depend on too much ad hoc-ery, then do your trimming beyond that, and then review how the system does perform. It is possible to do that, just as we have done,

[Traduction]

conséquent, ils ont accueilli favorablement l'idée d'étudier un code de conduite applicable à de telles politiques et ce code devrait bien sûr être unique et devrait s'appliquer au gouvernement fédéral aussi bien qu'aux gouvernements provinciaux si, évidemment, nous devons suivre cette voie.

Le sénateur Roblin: Qu'allons-nous faire au sujet de la province du Manitoba en ce qui a trait à la péréquation? En vertu de la norme des cinq provinces qui a été adoptée, la position du Manitoba semble injuste. Je crois que le gouvernement le pense aussi, puisqu'il a ajouté une subvention de 165 millions de dollars qui s'étale sur trois ans, soit par tranches de 82 millions, de 56 millions et de 27 millions de dollars. Après avoir tenu compte de cela, vous arrivez à des chiffres qui indiquent, sur une période de cinq ans de péréquation, que les provinces de l'Atlantique obtiendront une augmentation de 81,85 p. 100, le Québec, de 66,1 p. 100 et le Manitoba, même avec le facteur de transition, de 37,2 p. 100. Si nous comparons le taux relatif de croissance économique de ces provinces dans les catégories des provinces riches et pauvres, je pense personnellement que c'est un dur coup pour le Manitoba. Que pouvons-nous faire? Est-ce que la seule possibilité est de demander à quelqu'un d'augmenter la subvention de transition? Cela ne résoudra pas le problème pour le prochain quinquennat.

M. Slater: Tout cela découle de la formule. La position qu'a adoptée le Conseil est que dans un programme aussi important que la péréquation, il n'est pas très satisfaisant d'avoir trop de zones ad hoc. Il faut absolument établir des principes fondamentaux qui seraient à la base de la conception du programme. Ayant fait cela, il faudrait étudier le moyen par lequel ces principes et leur interprétation fonctionnera et, tout comme vous le faites en ce moment, sénateur, se demander en y appliquant le bon sens et un jugement sain, et non une simple formule, si les résultats obtenus sont acceptables, justice ou non. S'ils ne le sont pas, il faudra tout d'abord se demander, en respectant le cadre des principes, s'il n'y aurait pas moyen d'adapter la formule elle-même pour obtenir des résultats plus satisfaisants. On peut alors s'attaquer aux accords de transition ou ad hoc après avoir fait ce qu'il fallait pour contrer les lacunes résiduelles. Aucune formule ne pourra offrir une parfaite équité du premier coup.

Par exemple, nous avons étudié dans notre rapport, la capacité fiscale des provinces avant et après la péréquation en vertu du système qui existait, et de quelle façon cela a changé au cours des années. On découvre qu'il y a eu des différences considérables. L'ensemble du système mérite de bons points. Il existe certainement des différences significatives dans les résultats, entre une province et un autre, qui n'avaient pas été prévues. Si vous reveniez en arrière et que vous demandiez aux personnes qui ont conçu le programme ce qu'ils pensaient obtenir comme résultats et que vous regardiez ensuite les résultats obtenus, vous constateriez que les différences ne sont pas très fortes, mais qu'elles sont assez significatives pour que vous en arriviez à la conclusion que vous ne pouvez pas tout faire par une formule. Comme je l'ai déjà dit, les principes viennent en premier, il faut ensuite essayer de concevoir une formule qui ne dépende pas de trop de facteurs incontrôlables;

[Text]

and if, in fact, the tracking record is not what one was intending to achieve—perhaps it is too generous or too poor—be prepared to recognize that. If the difference is big enough in the period when the things are running, you may have to do something as you go along. Otherwise, fix it up during your next quinquennial review.

Senator Roblin: In the meantime, I think that Manitoba has been trimmed.

Senator Graham: Dr. Slater, how would you react if it were formally proposed that your organization be given the mandate suggested by Senator Roblin?

Dr. Slater: I think I would react in the following way: I would not think that we should be given what you might call a carte blanche responsibility to report and evaluate on everything. I believe there are some things for which we are better equipped than others are to take on a job of work. From time to time the council has been asked by the government and the provinces to undertake various works as a reference. The regulation reference was one of the most recent ones, and the study of the Newfoundland economy was another. I would think that we might very well be asked to take on certain specific pieces of work where it is thought that we might be well equipped in a useful way to do that work. If the parliamentary committees system and the task force system is continued, or something like it, or if parliamentary standing committees could take on more general inquiry activity, we might be asked to equip ourselves, as a general proposition, to assist such committees on a range of economic matters. I can see both of those. It would probably be a good idea, if one could go that way, to give us some responsibilities, and see how we perform; and, if it works, go on from there.

Senator Graham: But you would not want to have the main responsibility of recommending changes on a yearly basis?

Dr. Slater: No, I don't think so.

Senator Roblin: Mr. Chairman, may I clarify my point. I agree with you on that, but I was thinking about information—not political judgment; that is something for others.

Senator Graham: I believe the phrase you used, senator, was that each year the government finds it necessary "to turn over every stone" to find what changes should be made. That was the term to which I was addressing myself in my supplementary.

Dr. Slater: The medium term context still has a lot of merit. For example, in this case of the fiscal arrangements, I suspect it would be too soon—a year from now—to be asking the question "How is that program working out from the five-year point of view?" On the other hand, if we are right in the suggestion that there is a set of problems that are not and cannot be resolved this time, we ought to get on with the preparation to deal with those well ahead of the actual next

[Traduction]

il faut ensuite adapter la formule et étudier la façon dont le système fonctionne. Il est possible de le faire, tout comme nous l'avons fait, et si, en fait, le dossier des réalisations n'est pas conforme à nos attentes, peut-être est-il trop généreux ou trop pauvre, il faut être prêt à le reconnaître. Si la différence est assez importante durant la période de fonctionnement, vous devrez peut-être faire quelque chose. Sinon, il faudra en tenir compte au moment de la révision quinquennale.

Le sénateur Roblin: Entre-temps, je pense que le Manitoba y perd beaucoup.

Le sénateur Graham: M. Slater, comment réagiriez-vous si votre organisme se voyait officiellement confié le mandat suggéré par le sénateur Roblin?

M. Slater: Je réagirai de la façon suivante; je ne pense pas que l'on devrait nous confier la pleine et entière responsabilité de faire rapport et d'évaluer tout ce qui se passe. Je crois qu'il y a certaines choses pour lesquelles nous sommes mieux préparés que certaines personnes. Il est arrivé de temps à autre que le gouvernement demande au Conseil d'entreprendre certains travaux de référence. Les travaux sur la réglementation en sont un exemple parmi les plus récents et l'étude de l'économie de Terre-Neuve en est un autre. Je pense qu'il est très possible que l'on nous demande d'entreprendre certains travaux particuliers si l'on pense que nous sommes particulièrement bien équipés pour effectuer ce genre de travaux. Si le système des comités parlementaires et celui des groupes de travail se poursuit, ou si les comités permanents du Sénat pouvaient se charger d'effectuer un travail d'enquête plus général, il se pourrait que l'on nous demande d'être prêts à aider de tels comités pour un éventail de questions économiques. Je peux très bien concevoir les deux possibilités. Ce serait probablement une bonne idée, si la chose est possible, de nous donner certaines responsabilités et voir ce que nous en ferons. Si les résultats sont satisfaisants, nous pourrions alors envisager autre chose.

Le sénateur Graham: Mais vous ne voudriez pas avoir la responsabilité entière de recommander annuellement des modifications?

M. Slater: Non, je ne le pense pas.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, puis-je éclaircir un point. Je suis d'accord avec vous sur ce point, mais je songeais à des renseignements non à des jugements politiques; c'est une chose qu'il faut réserver à d'autres.

Le sénateur Graham: Je crois que la phrase que vous avez utilisée, sénateur, est la suivante: «chaque année le gouvernement trouve nécessaire de chercher la petite bête» pour découvrir quels changements il pourrait apporter. C'est à cette phrase que je faisais allusion.

M. Slater: Le principe du moyen terme a toujours ses mérites. Par exemple, dans le cas des accords fiscaux, je pense qu'il serait trop tôt—l'année prochaine—pour se poser la question de savoir de quelle façon le programme fonctionne en regard des cinq années? D'un autre côté, si nous avons raison de dire qu'il y a un ensemble de problèmes que nous ne pourrions pas résoudre cette fois-ci, il faut par ailleurs que nous soyons prêts à y faire face bien avant la prochaine ronde et, si

[Text]

round, and, if we were the right body to take on some of that inquiry, that would be fair game.

Senator Godfrey: I was interested in Senator Roblin's statement that because Manitoba is going to get only 37 per cent, it will be getting the short end of the stick. There is some kind of a formula which we have had explained to us that cannot be absolutely accurate, but it will certainly result in great differences. Are you suggesting that Manitoba is just as poor as the Atlantic provinces? What is the basis for the feeling you have, senator?

Senator Roblin: It is because of the changes in the formula. Previously the formula was on the average of the Canadian provinces, and that seemed to be fair from everyone's point of view. There are certain problems connected with that. As it has now been changed, it is a standard based on the average of five selected provinces.

Senator Benidickson: Ontario is only one phase of the whole proceedings.

Senator Roblin: That's right, and I believe that probably the five provinces are better than Ontario. But as the witness from the Department of Finance told us, the way they selected the five was that they knocked out the top ones and the bottom ones; but it produces a formula which provides less money for equalization than the previous one, for everyone.

Senator Godfrey: In Manitoba, is it less, in relation to the 81 per cent, than—

Senator Roblin: Yes. Uniformly it is less advantageous to Manitoba than the previous formula.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, my question is on the same line. My interpretation would be slightly different, and perhaps Dr. Slater would comment on it. I am looking at statistics which show that Manitoba, in the period 1967-71, went up 68.7 per cent, and in Saskatchewan it went up 253.3 per cent.

The Chairman: Are you talking about an increase in equalization?

Senator Buckwold: Percentage increase in equalization in the same period of time—the same statistics that are being used by Senator Roblin. I am not sure whether Manitoba said "Hey, look what Saskatchewan is getting"—because, speaking as a Saskatchewan resident, we were getting at that time 238 per cent—"and Manitoba is only getting 80.5 per cent." I conclude that the fact that Manitoba will be experiencing less growth in equalization than the Atlantic provinces—or Quebec, as has been pointed out by Senator Roblin—really means that its fiscal capacity is getting closer to the standard provincial capacity as measured by the five provinces. That is really the relationship. As one who certainly supports this transition grant of \$165 million, I am not sure how long you can maintain this relatively high position of Manitoba compared with the other provinces. It is a reflection of the situation as it is developing. I think the three year transition of

[Traduction]

nous sommes l'organisme le mieux placé pour entreprendre une telle étude, il faut que nous l'acceptons.

Le sénateur Godfrey: Je m'intéresse à la déclaration du sénateur Roblin voulant que la province du Manitoba, qui ne recevra que 37 p. 100, tienne en fait le mauvais bout du bâton. Il existe une formule qui nous a été expliquée et qui ne peut être absolument exacte, mais qui entraînera certainement de grandes différences. Suggérez-vous que le Manitoba soit aussi pauvre que les provinces de l'Atlantique? Sur quoi vous fondez-vous pour faire une telle déclaration, sénateur?

Le sénateur Roblin: Je me fonde sur les modifications apportées à la formule. Auparavant, la formule était fondée sur la moyenne des provinces canadiennes et cela semblait juste pour tout le monde. Il y a un certain nombre de difficultés qui y sont liées. A la suite des modifications apportées, la formule est fondée sur la norme basée sur la moyenne de cinq provinces choisies.

Le sénateur Benidickson: L'Ontario n'est qu'un élément de l'ensemble du processus.

Le sénateur Roblin: C'est exact et je pense qu'il vaut mieux utiliser cinq provinces que l'Ontario. Mais comme nous l'a déclaré un témoin du ministère des Finances, la façon de choisir les cinq provinces est d'éliminer celles qui sont en haut et celles qui se trouvent au bas de l'échelle. C'est une formule qui offre moins d'argent pour la péréquation que la précédente, et ce, pour tout le monde.

Le sénateur Godfrey: Au Manitoba, c'est moins élevé par rapport au 81 p. 100 que...

Le sénateur Roblin: Oui. Dans l'ensemble c'est moins avantageux pour le Manitoba que l'ancienne formule.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, ma question porte sur le même sujet. Mon interprétation est légèrement différente et peut-être que M. Slater voudra donner son avis. J'étudie des données statistiques qui indiquent que le Manitoba, au cours de la période allant de 1967 à 1971, est monté à 68,7 p. 100 alors que la Saskatchewan montait à 253,3 p. 100.

Le président: Parlez-vous d'une augmentation des paiements de péréquation?

Le sénateur Buckwold: D'une augmentation du pourcentage de la péréquation pendant la même période, des mêmes statistiques qui sont utilisées par le sénateur Roblin. Je ne suis pas certain si le Manitoba a dit «Regardez ce que la Saskatchewan obtient», nous obtenions à cette époque 238 p. 100, «et le Manitoba n'obtient que 80,5 p. 100». J'en conclus que le Manitoba verra une croissance plus faible de la péréquation que les provinces de l'Atlantique et du Québec, comme l'a souligné le sénateur Roblin, parce que, selon toute vraisemblance, sa capacité fiscale se rapproche davantage de la norme provinciale, telle qu'elle est établie par les cinq provinces. Voilà où se situe le rapport. Je suis de ceux qui sont en faveur d'une subvention de transition de 165 millions, mais je ne sais pas combien de temps vous pourrez maintenir la position relativement élevée du Manitoba par rapport aux autres provinces. C'est un reflet de la situation qui se développe à l'heure

[Text]

\$165 million was an ingenious way of at least easing that burden.

Dr. Slater: Mr. Chairman, in reply to Senator Buckwold, I think that probably the fairest basis of comparison is to ask what is the fiscal capacity of a province with the equalization in, because the intent of the equalization was to equalize fiscal capacity. Where does Manitoba come out on that basis? As a point of reference on this—I cannot offhand give you what the figures might be under the new arrangements—in our report at page 20, table 2-3, we have a couple of measures of the 1980-81 position of the various provinces in terms of fiscal capacity, including the equalization payments. For example, the Newfoundland fiscal capacity on its adjusted own source revenues was 57 per cent of the national average; with equalization, it was 84 per cent of the national average. To take a Manitoba-Saskatchewan comparison, Manitoba, in 1980-81, on own source revenues, was 77 per cent of the national average; including the equalization, it was 87 per cent. Saskatchewan, on own source revenues—Saskatchewan had become a rich place by 1980-81—103 per cent of the national average before equalization; 99 per cent with equalization. So equalization pulled it down, in effect. Nova Scotia, with equalization, was 83 per cent. If you do look at the numbers of the provinces who were receiving equalization, you see that Manitoba in 1980-81 was 87 per cent of the national average, Newfoundland 84, Prince Edward Island 82, Nova Scotia 83, New Brunswick 84, Quebec 86, and so on. I think that is the right kind of comparison. What you are really trying to do in equalization is this. If a province's own source revenue improves over the national average, presumably the equalization that they get is reduced. If its own source revenue compared to the national average shrinks, it gets more equalization. It is not a pure one-to-one trade, but the system has a very strong compensating feature to it.

The Chairman: I think that Senator Roblin's point is that the provinces, in looking at their expenditures, look into the future. Expenditures are not determined on a year to year basis. Indeed, in the present budget, the amendment to the budgeting system has been to extend the prediction of expenditures five years. What happened, I believe, to Manitoba, was, that they were confident under the old scheme of certain increases in their equalization payments, and then, because the formula was changed, their receipts were very drastically changed, whereas in relation to, say, the maritimes and Quebec, who are beneficiaries of equalization payments, they were not changed. Their predictions came true in fact.

Dr. Slater: It would be hypothetical admittedly, Mr. Chairman.

[Traduction]

actuelle. Je pense que la transition sur trois ans de 165 millions de dollars était certainement un moyen ingénieux pour tout au moins alléger le fardeau.

M. Slater: Monsieur le président, je répondrais au sénateur Buckwold que le point de comparaison le plus juste est d'établir la capacité d'une province en tenant compte des paiements de péréquation, parce que l'objectif de la péréquation est justement d'égaliser la capacité fiscale. Comment le Manitoba s'en sort-il alors? Je ne peux pas vous donner les chiffres de mémoire en vertu des nouveaux accords, mais vous constaterez à la page 20 du rapport, aux tableaux 2 et 3, que nous avons évalué la position des diverses provinces pour 1980-1981, en ce qui a trait à la capacité fiscale, y compris les paiements de péréquation. Terre-Neuve, par exemple, a une capacité fiscale, si l'on tient compte de l'ajustement de ses propres recettes, de 57 p. 100 par rapport à la moyenne nationale; avec les paiements de péréquation, elle monte à 84 p. 100 de la moyenne nationale. Si on établit une comparaison entre le Manitoba et la Saskatchewan, pour 1980-1981, à partir des recettes propres, le Manitoba obtient alors un chiffre de 77 p. 100 par rapport à la moyenne nationale; si l'on ajoute les paiements de péréquation, elle monte à 87 p. 100. La Saskatchewan, par rapport aux recettes tirées de ses ressources—la Saskatchewan est devenue une province riche en 1980-1981—obtient 103 p. 100 de la moyenne nationale, sans compter les paiements de péréquation, et 99 p. 100 si l'on en tient compte. La péréquation l'a en fait ramené à un taux plus bas. Pour le Nouvelle-Écosse, avec la péréquation, on arrive à un taux de 83 p. 100. Si vous examinez les chiffres applicables aux provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, vous verrez que celui applicable au Manitoba, en 1980-1981, était de 87 p. 100 de la moyenne nationale, Terre-Neuve, 84, Île-du-Prince-Édouard, 82, la Nouvelle-Écosse, 83, le Nouveau-Brunswick, 84, le Québec, 86, et ainsi de suite. Je pense que c'est de cette façon qu'il faut établir des comparaisons. C'est exactement le but poursuivi par la péréquation. Si les recettes tirées des ressources d'une province augmentent par rapport à la moyenne nationale, la péréquation aura pour effet d'en réduire le taux. Si, au contraire les recettes tirées de ses ressources diminuent, les paiements de péréquation augmenteront. Le système n'est pas parfait, mais il comporte un élément très important de compensation.

Le président: Je crois que le sénateur Roblin voulait souligner le fait que les provinces, lorsqu'elles planifient leurs dépenses, le font pour l'avenir. Les dépenses ne sont pas fixées annuellement. Il est certain que le budget actuel, en modifiant le système budgétaire, a eu pour effet d'étendre sur cinq ans les prévisions des dépenses. Ce qui est arrivé d'après moi au Manitoba, c'est qu'il comptait, selon l'ancien système, sur une certaine augmentation des paiements de péréquation, puis, lorsque la formule a été modifiée, leurs recettes ont subi de fortes modifications comparativement aux Maritimes et au Québec qui bénéficient des paiements de péréquation et dont les recettes n'ont pas changé. Leurs prévisions se sont en fait révélées exactes.

M. Slater: Il faut admettre que c'est hypothétique, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Only in the sense that it is *in futura*. The fact of the matter is that you do try to determine those expenditures on what you reasonably believe will be the revenues you will have over that period.

Dr. Slater: The point I was going to make is that it would be as possible to make some estimates of what Manitoba's position, after equalization, is expected to be over the next five years, as for some of the other provinces. As I say, it would be hypothetical, but it would give you perhaps a bit of a check on the question of the equity of the treatment of Manitoba; because it is certainly the intention of this system to be equitable. If, on the basis of a reasonable set of working assumptions that one might make now, reasonable people would say, "Manitoba will not be in that position," then presumably the formula itself should be adjusted, or at any rate, something should be done. It is, however, this after-equalization fiscal capacity that is the object of the equalization game, and I think that is the thing to look at in terms of judging the equity of the system.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I was going to pursue the question of the role of the Economic Council in the future, and its possible assistance to the examination of the formula that we are embarking upon, to say nothing of the ones we have done. The question of whether it should be an *ad hoc* kind of thing in relation to such things as giving assistance to the task force and to our committees merits consideration, and I would like a little more information about what its present relationship is to our inquiry. That has been going on for quite a long time but which has not been recorded yet. I will inquire about that at a later time.

Senator Flynn: I would just like the witness to comment on the view given by Mr. Lortie, where he speaks of the Established Program Financing and says that there should be some disentanglement of federal-provincial programs. He goes on:

This disentanglement could be achieved through replacement of some of the present cash payments by an unconditional transfer of tax points, supplemented by adjustments in the equalization program.

In fact, I suppose he is suggesting that everything that could be lumped into equalization payments should be there, and only tax points should be included to correct, let us say, the main faults that could result from the equalization formula alone.

Dr. Slater: Let me say that it is possible to make a perfectly good academic argument for disentanglement; that is to say that "the federal government will occupy this piece of territory, and do these things, and provincial governments will do these other things, and there will be a real division of functions." Mr. Lortie argued that there would be merit in that; but in order to accomplish that, as he saw it, then the provinces, if they were to take total responsibility for things such as health care expenditures, and post-secondary education—the federal government having no expenditures and no transfers in these things—the federal government would hand over tax points to the provinces.

[Traduction]

Le président: Uniquement parce que nous parlons du futur. Le fait est que vous devez essayer de prévoir vos dépenses en fonction des recettes dont vous pensez pouvoir disposer durant la même période.

M. Slater: Ce que je voulais dire c'est qu'il est toujours possible d'évaluer ce que le Manitoba obtiendra, après la péréquation, au cours des cinq prochaines années, comme c'est le cas pour certaines autres provinces. Comme je le disais, c'est hypothétique, mais cela vous donne peut-être la possibilité de vérifier l'équité du traitement donné au Manitoba; c'est très certainement l'intention du système que d'être équitable. Si, à partir d'un ensemble raisonnable d'hypothèses de travail que l'on peut faire aujourd'hui, on en arrive à la conclusion que le Manitoba ne sera pas dans une telle situation, il faudra alors sans doute songer à adopter la formule elle-même ou, en tout cas, faire quelque chose. C'est, toutefois, cette capacité fiscale après la péréquation qui est l'objet même de la péréquation et je pense que c'est sous cet angle qu'il faut juger de l'équité du système.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je voulais en revenir à la question du rôle à venir du Conseil économique et de l'aide possible qu'il pourrait apporter à l'étude de la formule que nous venons d'entreprendre, sans parler de ce que nous avons déjà fait. Il vaut la peine d'étudier cette question de savoir si c'est une chose ad hoc que d'apporter son aide au groupe de travail et à nos comités et je voulais avoir de plus amples renseignements sur le rôle qu'il a à jouer dans l'enquête que nous effectuons maintenant. Cela fait assez longtemps que ça dure, mais il n'y a encore rien d'officiel. J'y reviendrai un peu plus tard.

Le sénateur Flynn: J'aimerais que le témoin nous donne son opinion sur l'avis émis par M. Lortie lorsque celui-ci parlait du financement des programmes établis et qu'il disait qu'il devrait y avoir une certaine délimitation des programmes fédéraux-provinciaux. Il déclare notamment:

Cette délimitation pourrait se faire le remplacement d'une partie des paiements comptants actuels par un transfert inconditionnel de points d'impôts, accompagné d'ajustements au programme de péréquation.

En fait, je pense qu'il suggère que tout ce qui peut être compris dans les paiements de péréquation y soit inclus et que seuls des points d'impôt viennent s'y ajouter pour corriger les principales lacunes qui découlent de la formule de péréquation elle-même.

M. Slater: Laissez-moi vous dire qu'il est assez facile de formuler des arguments purement académiques en faveur de la délimitation; il est aisé de dire que le gouvernement fédéral occupera cette partie du secteur et fera telles choses et les gouvernements provinciaux feront le reste, et il y aura une division réelle des fonctions. M. Lortie allègue que cette approche a des mérites, mais pour en arriver là, selon lui, si les provinces doivent prendre la responsabilité pleine et entière de programmes tels que les soins de santé et l'éducation postsecondaire, le gouvernement fédéral n'ayant alors ni dépenses ni transferts pour ces programmes, il faudrait alors que le gouvernement fédéral remette des points d'impôt aux provinces.

[Text]

Senator Flynn: On top of equalization?

Dr. Slater: On top of what is now being done. You hand over total responsibility, give them tax points, and say, "Now go away." Except that Mr. Lortie was very conscious that there are some elements of equalization implicit in the established programs financing as it existed. It was his view that if you are going to go the disentanglement route you are also going to have to make some adjustment in the equalization system in order to compensate.

I think it is fair to say that the council as a whole considered the role of federal and provincial governments in these areas of health care and post-secondary education several times very carefully, throughout long discussions, and the council's view was quite strongly on the side that there is indeed, in this country, an interest in health care and post-secondary education on the part of both the federal government and the provincial governments. Mr. Lortie's view is a respected minority one, but it is, very clearly, that.

Senator Flynn: When the equalization payments were initiated in 1957 the provinces had the same responsibility, at least in principle, in matters of health care and education, including post-secondary education. I suppose that the equalization payments at that time were to provide all of the provinces with a minimum capacity to deal with these responsibilities. The changes which have occurred subsequently were due to some initiatives by the federal government under its spending power, in areas where it had no jurisdiction; so you, as it were, succumbed to the situation of fact, rather than looking at the point of principle which was generally accepted, and which was discontinued when you turned to the established programs financing.

Dr. Slater: Well, senator, I think it is probably correct that individual council members are influenced a bit by the *Status quo*, and what has in fact evolved. I think it would be fair for me to say that many of them have, of course, as you have, lived through and observed the tremendous growth of the role of post-secondary education in this society, and the tremendous growth in the need for the emergence of health care. I suppose that, if there had not been any federal government initiative, there would have been, out of the logic of the developments themselves, some impact on federal-provincial finance. I am not sure, however, that I can be at all helpful in speculating about that, except to say that it would, of course, be possible to go for a disentanglement now, and a very substantial disentanglement. That is still logically possible. In the end, however, that really is the choice of the Parliament of Canada and the provincial legislatures.

We simply took it that, in the present and foreseeable future in the economic, political, and technological health care and educational scene for Canada, we were not going to be making a very useful report if we based it upon a radical disentanglement. It would not be very useful to the Canadian people. Therefore, we concentrated our work on the assumption that something broadly resembling the *status quo* would in fact be

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En plus des paiements de péréquation?

M. Slater: En plus de ce qui est fait à l'heure actuelle. Vous leur donnez pleine responsabilité, vous leur donnez des points d'impôt et vous leur dites: «Maintenant allez-vous en». Sauf que M. Lortie était très conscient qu'il y avait un certain nombre de facteurs de péréquation implicites dans le financement des programmes établis tel qu'il existait. Il était d'avis que si vous vous engagez dans la voie de la délimitation, il faudra également effectuer quelques ajustements au système de péréquation de manière à compenser.

Je crois qu'il est juste de dire que le Conseil a examiné avec beaucoup d'attention les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire et, après de longues discussions, le Conseil en est arrivé à la conclusion que dans ce pays, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux ont des intérêts dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire. L'avis de M. Lortie est celui d'une minorité très respectée, mais ce n'est que cela.

Le sénateur Flynn: Lorsque les paiements de péréquation ont été introduits en 1957, les provinces avaient les mêmes responsabilités, du moins en principe, dans les domaines de la santé et de l'éducation, y compris l'éducation postsecondaire. Je suppose qu'à l'époque, les paiements de péréquation avaient pour objet de donner à toutes les provinces une capacité minimale d'assumer ces responsabilités. Les modifications qui ont été apportées ultérieurement étaient dues à certaines initiatives du gouvernement fédéral, en vertu de son pouvoir de dépenser, dans des domaines où il n'avait pas juridiction. Vous avez donc accepté une situation de fait plutôt que d'étudier le principe qui était généralement accepté et qui a été abandonné, lorsque vous vous êtes tournés vers le financement des programmes établis.

M. Slater: Je crois, sénateur, qu'il est exact de dire que certains membres du Conseil ont été influencés quelque peu par le statu quo et ce qui en fait en découle. Je dois dire en toute justice que nombre d'entre eux ont, tout comme vous, vécu et observé la croissance considérable du rôle de l'éducation postsecondaire dans notre société et celle tout aussi forte des besoins qui ont amené la création des programmes de santé. Je suppose que si le gouvernement fédéral n'avait pas pris d'initiatives, il y aurait eu, du simple fait de la logique des événements eux-mêmes, certaines répercussions sur les finances fédérales-provinciales. Je ne suis pas certain, toutefois, qu'il soit très utile de spéculer à ce sujet, sauf pour dire qu'il serait bien sûr possible d'effectuer maintenant une certaine délimitation assez substantielle. C'est toujours possible logiquement. Toutefois, il incombe au parlement du Canada et aux assemblées législatives provinciales de faire ce choix.

Nous avons tout simplement tenu pour acquis, étant donné le présent et l'avenir prévisible sur la scène économique, politique et technologique de la santé et de l'éducation au Canada, que nous ne ferions pas un rapport très utile si nous le fondions sur une délimitation complète. Il n'aurait pas été très utile au peuple canadien. Par conséquent, nous nous sommes concentrés sur l'hypothèse de quelque chose qui ressemble en gros au

[Text]

operative for us. I do not think I could defend it more than that, sir.

Senator Flynn: On the question of accountability, you do not see any problem with regard to the equalization payments? The government is not asking for any accountability of equalization payments *per se*, but it does speak of accountability on the financing of established programs, does it not?

Dr. Slater: That is correct.

Senator Flynn: Therefore you are compounding, I would say, the entanglement at this point when you want to have accountability, because there more you want to have accountability with regard to the established programs, the more you probably will, in no time, want accountability with regard to the amounts paid under the scheme of equalization.

Dr. Slater: I do not believe that that at any time entered into the discussions of our council. The equalization program in this country is taken to have a long-established basis, and really was intended to put provinces into the position of being able to provide a reasonable level of public services, with a reasonable use of their fiscal capacities. It was considered absolutely fundamental to the federal structure in this country that it have a measure of fiscal freedom. That really has been taken as—to use a hackneyed phrase—the bottom line on this particular subject.

The question remains as to whether in fact the equalization program is accomplishing this, and whether it is accomplishing this in a fair way across the country, which is the question that arises from Senator Roblin's comments about Manitoba. Another question which arises is whether the system appropriately takes account of natural resource revenues. I have indicated that that is an open question which still has to be resolved in the future. Then there is the question as to whether the principles of the program are good, solid principles. If we are going to have something of great importance to the country, it ought to have some solid principles on which we can all generally agree. There must be a kind of hard core to the thing rather than too much ad hocery. If there is too much of an *ad hoc* arrangement, it is liable to begin to fall apart or people are liable to argue about accountability and things of that sort. I do not believe that the notion of beginning a scheme of accountability with respect to the equalization system was considered by our council.

Senator Flynn: No, I am aware of that. It was the contrast between the equalization system and the established programs financing that I wanted to point out.

The Chairman: Are there any other questions, gentlemen?

Senator Godfrey: I have one question as to how the council itself operates. I know how bank directors monitor the results of management within their institutions. I have spoken with presidents of banks and they had admitted that the directorate has never turned down a recommendation of management for 25 years.

Dr. Slater: Are you talking about any bank or are you talking about the central bank?

[Traduction]

statu quo serait en fait notre champ de travail. Je ne pense pas pouvoir défendre cette position davantage, monsieur.

Le sénateur Flynn: A propos de cette question de rendre des comptes, envisagez-vous des difficultés en ce qui a trait aux paiements de péréquation? Le gouvernement ne demande pas de rendre des comptes au sujet des paiements de péréquation en soi, mais il parle de rendre des comptes au sujet des programmes établis, n'est-ce-pas?

M. Slater: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Par conséquent, vous cautionnez, j'oserai dire, l'absence de délimitation à ce moment-ci lorsque vous demandez que l'on rende des comptes, puisque plus vous exigerez des comptes en ce qui a trait aux programmes établis, plus vous exigerez, très bientôt, que l'on rende des comptes au sujet des sommes versées en vertu de la péréquation.

M. Slater: Je ne crois pas qu'à aucun moment il en ait été question au sein de notre Conseil. Le programme de péréquation au Canada a des fondements depuis longtemps établis et a réellement pour objet de permettre aux provinces de fournir un niveau raisonnable de services publics, grâce à une utilisation raisonnable de leur capacité fiscale. Il est considéré comme absolument fondamental, dans le régime fédéral de ce pays, qu'il ait un certain degré de liberté fiscale. C'est ainsi que la question a été envisagée depuis le début.

Il reste à savoir si le programme de péréquation réalise en fait cet objectif, s'il le fait de manière équitable pour l'ensemble du pays, qui est le fond de la question posée par le sénateur Roblin à propos du Manitoba. Une autre question qui se pose est de savoir si le système tient bien compte des recettes tirées des ressources naturelles. J'ai déjà mentionné que la question restait ouverte et qu'il faudrait y répondre un jour. Il y a par ailleurs la question de savoir si les principes du programme sont valables. Si nous devons avoir au Canada quelque chose qui ait une grande importance, il faut que cela soit fondé sur des principes valables que tout le monde accepte. Il doit y avoir quelque chose de solide à la base plutôt qu'un ensemble de mesure ad hoc. S'il y a trop d'accords ad hoc, il ne pourra que se désintégrer ou alors les gens pourront discuter sur la question de rendre des comptes ou autres choses du même genre. Je ne pense pas que notre Conseil ait envisagé la possibilité qu'il faille rendre des comptes en ce qui a trait au système de péréquation.

Le sénateur Flynn: Non, j'en suis parfaitement conscient. Je voulais établir la différence entre le système de péréquation et le financement des programmes établis.

Le président: Y a-t-il d'autres questions, messieurs?

Le sénateur Godfrey: J'aurais une question à poser sur le fonctionnement du Conseil. Je sais comment les directeurs de banque surveillent les résultats de la gestion à l'intérieur de leur institution. J'ai parlé avec des présidents de banques et ils ont admis que les conseils de direction n'avaient jamais rejeté une recommandation des cadres depuis 25 ans.

M. Slater: Faites-vous allusion à n'importe quelle banque ou parlez-vous de la banque centrale?

[Text]

Senator Godfrey: I am talking about ordinary banks; trust companies are the same. When you talk about recommendations of the Economic Council, are these in fact the recommendations of the staff which are then adopted by the council, or are recommendations of the staff ever overturned by the members of the council?

Dr. Slater: I can assure you, Senator Godfrey, that the council takes responsibility for and participates in the recommendations in a most active and vital way.

The typical procedure is as follows. First of all, authorization is obtained from the council to engage in a piece of work. When the study is moving towards some conclusion, there is prepared a summary of the main thrust of the arguments and ideas, a draft of the conclusions, a suggested set of recommendations and a list of other areas which are candidates for recommendations. At two separate council meetings these things are worked over formally by the council. Indeed, at the council meetings we work towards either an agreement, a draft of instructions, or something else. The material goes back and forth to the council members through correspondence—it is discussed by means of the mail—and is again formally worked over. After it is formally worked over, we still have a certain amount of fixing up and changing to be done to the recommendations, and so forth. They then go out to the council members for a sign-off procedure.

Therefore, they are indeed, the recommendations of the council. Some of them are drafted and redrafted. It is made clear to every new council person, when he joins us, that he is not just a member of a board of directors or of a board of advisers. He is responsible for the key conclusions and recommendations of the council that appear in the council reports. These recommendations are not mine, they are not David's, they are not Peter's; they are the council's.

Senator Godfrey: You are not simply handed a draft report?

Dr. Slater: Oh, no; far from it.

Senator Benidickson: That is good.

Senator Godfrey: On another point, I heard a television debate—if you can call it that—on the AM Show recently between Dr. Bette Stephenson and Mr. Regan. It concerned Ontario and how Ontario was being treated. Mr. Regan made statements of fact about how Ontario had made reductions—and you explained earlier that one of the reasons for that was that they had been rather generous before, which was a valid reason. Dr. Stephenson did not go into that particular aspect at all. Actually, she just pointed out that they couldn't be very good figuring out figures, if they were \$600 million or \$700 million out. She flatly denied that the federal figures were correct and so on. The argument went back and forth and I, as a member of the public, did not know whom to believe.

Have you any comment on the figures, or the authenticity of the figures which the federal government have been using in their arguments with the provinces as to the past? Are they accurate so far as you know? You have looked at them.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je parle des banques ordinaires ou des sociétés de fiducies. Lorsque vous parlez des recommandations du Conseil économique, s'agit-il des recommandations du personnel qui sont ensuite adoptées par le Conseil ou les recommandations du personnel sont-elles parfois rejetées par les membres du Conseil?

M. Slater: Je peux vous affirmer, sénateur Godfrey, que le Conseil participe très activement et qu'il prend toutes ses responsabilités.

La procédure habituelle est la suivante. Premièrement, le Conseil donne l'autorisation d'entreprendre un travail quelconque. Lorsque l'étude en arrive à l'étape de la conclusion, il est établi un résumé des grandes lignes de l'argumentation, une ébauche des conclusions, un ensemble de recommandations suggérées et une liste des autres domaines pour lesquels des recommandations pourraient être formulées. Toutes ces choses sont étudiées en profondeur lors de deux réunions du Conseil. Au cours de ces réunions, nous tentons d'en arriver à un consensus, une ébauche d'instructions ou quelque chose d'autre. Les documents passent entre les mains des membres du Conseil par correspondance—nous travaillons principalement par la poste—et nous nous réunissons à nouveau pour en discuter. Après cela, nous devons encore faire un certain travail d'ajustement et de modification des recommandations. Elles se rendent ensuite au Conseil pour que les membres puissent les signer.

Il est donc évident qu'il s'agit bien des recommandations du Conseil. Certaines d'entre elles font l'objet de nombreuses ébauches. Nous disons très clairement à chaque nouveau membre du Conseil qu'il n'est pas simplement un membre d'un conseil de direction ou d'un conseil consultatif. Il est responsable des conclusions finales et des recommandations du Conseil, telles qu'elles apparaissent dans les rapports de celui-ci. Ces recommandations ne sont pas les miennes, ni celles de David ou celles de Peter; ce sont celles du Conseil.

Le sénateur Godfrey: Vous ne vous contentez pas de recevoir l'ébauche du rapport?

M. Slater: Non, pas du tout, loin de là.

Le sénateur Benidickson: C'est très bien.

Le sénateur Godfrey: Autre chose, j'ai écouté récemment un débat télévisé, si l'on peut appeler cela ainsi, entre M^{me} Bette Stephenson et M. Regan. Il portait sur l'Ontario et le traitement réservé à cette province. M. Regan a déclaré que l'Ontario avaient effectué de nombreuses coupures. Vous nous avez expliqué que l'une des raisons de ces coupures était que l'Ontario avait été très généreux par le passé, et c'est une raison valable. M^{me} Stephenson n'est pas entrée dans ce sujet du tout. Elle s'est contentée de souligner qu'ils pouvaient être très bons pour découvrir des chiffres quand il était question de 600 ou 700 millions de dollars. Elle a nié catégoriquement les chiffres donnés par le gouvernement fédéral. Les arguments volaient de part et d'autre et je ne savais plus quoi croire.

Avez-vous des observations à faire sur les chiffres avancés par le gouvernement fédéral lorsqu'il discute avec les provinces jusqu'à maintenant? Sont-ils exacts d'après vous? Vous les avez eu sous les yeux.

[Text]

Dr. Slater: Well, you know as well as I do, Senator Godfrey, that in anything as complex as this there are many comparisons that can be made. There is the period of time that you choose to make your comparison; there is the range of things to be covered; there is the choice of whether you take broad or narrow definitions, and so on. You know as well as I do that everybody in a process like this is, to some extent, out to try to put the best face on the case he believes in. Even if it is a case you believe in deeply, there is still a temptation to put the best face on the case.

I have heard Mr. Regan and Bette Stephenson, and somebody else, too, engaged in debate. So I have been a witness, too.

It is probably true that you can find figures that Mr. Regan has used. They exist. The ones that Dr. Stephenson used also exist. The problem still remains, to use your kind of background, sir, of getting the evidence out there, challenging it and getting the burden of the evidence in coming to a kind of most reasonable overall judgment on the thing.

I guess my instinct at the moment, on the basis of a lot of experience with Ontario universities, is that the fair person's judgment is probably somewhere in the middle between Mr. Regan and Dr. Stephenson rather than on either side.

Senator Graham: Did you ever try politics, Dr. Slater?

Dr. Slater: I am just saying that that is the nature of the beast, senator, and I am not saying that in a cynical way.

The Chairman: Neither are we. If there are no further questions, honourable senators, I should like to remind you that at 3.30 p.m. we have the Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

After his appearance, as he is the last witness we have scheduled, I hope honourable senators will remain to discuss whether there should be any other witnesses and, if not, what our report should be. In the meantime I should like to thank Dr. Slater and his colleagues. Time and again, when we have been examining subjects going right back to 1970, we have found that the council has always been there, and has been there long before anybody else—and I believe that that has been the experience of a great many people—with a study well thought out, in depth and, what is unusual in politics, taking the medium and long-term view.

I think you have said, Dr. Slater, that your studies have to be good enough, and widely enough accepted as being good, that there is a reception for them whenever they are produced. Certainly, it is the view of this committee, that from Dr. Deutsch through to you, the studies that have been produced by the Economic Council of Canada are first class. Thank you very much.

Hon. Senators: Hear, hear.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Slater: Vous savez aussi bien que moi, sénateur Godfrey, que dans toutes choses aussi complexes que celles-là, on peut faire de nombreuses comparaisons. Il y a la période que vous choisissez pour établir votre comparaison; il y a l'éventail de domaines qui sont couverts; il y a le choix entre une définition générale ou précise, et ainsi de suite. Vous savez tout aussi bien que moi que quiconque s'engage dans un tel processus tente de présenter les choses sous l'angle qui lui convient le mieux. Même si vous y croyez sincèrement, vous essayerez toujours de présenter les choses sous leurs meilleurs jours.

J'ai entendu M. Regan et M^{me} Stephenson et l'autre personne engagés dans ce débat. J'en ai été témoin également.

Il est probablement vrai que vous pouvez trouver les chiffres cités par M. Regan. Ils existent. Ceux qu'a utilisés M^{me} Stephenson existent également. Le problème demeure entier; il faut présenter des preuves, celles-ci sont attaquées, établir des faits et en venir à un jugement raisonnable sur tout cela.

Je pense, étant donné l'expérience que j'ai des universités ontariennes, que la vérité se situe quelque part entre les arguments présentés par M. Regan et ceux présentés par M^{me} Stephenson, plutôt que d'un côté ou de l'autre.

Le sénateur Graham: Avez-vous déjà pensé faire de la politique, M. Slater?

M. Slater: Je pense tout simplement que c'est ainsi que les choses se passent et je ne voulais pas faire preuve de cynisme.

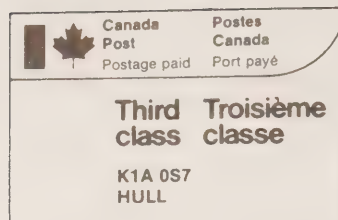
Le président: Ce n'est pas non plus notre intention. S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, je veux vous rappeler qu'à 15 h 30 nous recevrons le vice-premier ministre et ministre des Finances.

Après sa comparution, puisqu'il s'agit de notre dernier témoin, j'espère que les honorables sénateurs resteront pour décider si nous devons recevoir d'autres témoins et, si tel n'est pas le cas, de ce que sera notre rapport. Entretemps, je voudrais remercier M. Slater et ses collègues. Depuis que nous avons à étudier ces questions, soit depuis 1970, nous avons découverts que le Conseil était toujours présent, qu'il existait bien avant nous et qu'il avait toujours à présenter—et c'est l'avis de nombreuses personnes—un rapport bien étoffé et qui adoptait, ce qui est rare en politique, une vision à moyen et à long terme des choses.

Je crois que vous avez dit, M. Slater que vos études devaient être sérieuses et acceptées comme telles pour pouvoir recevoir l'attention qu'elles méritent lorsqu'elles sont publiées. C'est aussi l'avis de ce comité que, depuis M. Deutsch jusqu'à vous, les études qui ont été publiées par le Conseil économique sont de première classe. Nous vous remercions infiniment.

Des voix: Bravo!

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Economic Council of Canada:

Dr. David W. Slater, Chairman;
Dr. Peter Cornell, Director;
Dr. David Sewell, Project Director, Regional Studies
(Fiscal).

In Attendance:

From the Economic Council of Canada:

Mr. Richard Zuker,
Mr. Denis Gauthier.

Du Conseil économique du Canada:

M. David W. Slater, président;
M. Peter Cornell, directeur;
M. David Sewell, directeur, Études régionales (fiscalité).

Aussi présent:

Du Conseil économique du Canada:

M. Richard Zuker,
M. Denis Gauthier.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, April 6, 1982

Issue No. 51

Fourth and final proceedings on:

The subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 6 avril 1982

Fascicule n° 51

Quatrième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Projet de loi C-97,
«Loi modifiant la Loi de 1977 sur
les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les
provinces et sur le financement
des programmes établis et prévoyant
des paiements à certaines provinces»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Langlois
Balfour	Manning
Benidickson	*Perrault
Buckwold	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Cottreau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Thériault
Godfrey	Tremblay
Graham	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Langlois
Balfour	Manning
Benidickson	*Perrault
Buckwold	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Cottreau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Thériault
Godfrey	Tremblay
Graham	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 30, 1982:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Everett:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to study and report upon the subject-matter of the Bill C-97, intituled: “An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 30 mars 1982:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Everett,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-97, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 6, 1982
(54)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 3:35 p.m. to consider the subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces".

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Buckwold, Cottreau, Doody, Flynn, Godfrey, Graham, Leblanc, Perrault, Roblin, Thériault. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Bosa, Frith, Goldenberg, Hays, Steuart.

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

Appearing from the Department of Finance:

The Honourable Allan MacEachen, P.C., Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

In attendance from the Department of Finance:

Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 AVRIL 1982
(54)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour étudier la teneur du projet de loi C-97 «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Buckwold, Cottreau, Doody, Flynn, Godfrey, Graham, Leblanc, Perrault, Roblin, Thériault. (12)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bosa, Frith, Goldenberg, Hays, Steuart.

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Comparaît, du ministère des Finances:

L'honorable Allan MacEachen, c.p., vice-premier ministre et ministre des Finances.

Aussi présents, du ministère des Finances

M. James H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.

A 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Tuesday, April 6, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-97, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, and to provide for payments to certain provinces.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we resume our study of the subject matter of the fiscal arrangements bill. We are honoured to have with us today the Deputy Prime Minister and Minister of Finance, the Honourable Allan MacEachen. With him are Mr. Jim Lynn, the General Director, and Mr. D. Clark, Assistant Director, both of whom presented to us a slide show on the act the other day.

I understand the Deputy Prime Minister has an opening statement. Mr. MacEachen.

Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance: Thank you, Mr. Chairman and members of the Senate. I have a brief opening statement. I know that you have examined Bill C-97 and I don't think that I would add to your understanding by reviewing all of the provisions of the bill at the present time. I would, however, like to emphasize a few points. First, the measure would extend for a period of five years a set of federal-provincial financial arrangements that date back to 1940. The wartime arrangements of that year have been reviewed and extensively changed at intervals of five years on seven occasions. The continuation of our fiscal arrangements over this long time span represents a unique Canadian achievement, and one of which we can all be proud. Of course, the proposals in the bill will provide for the continuation of that principle and that tradition.

Some of the programs in the present legislation have no expiry date. However, it has been customary to review all aspects of fiscal arrangements every five years. Generally at each renewal there is particular emphasis on certain elements of the fiscal arrangements, which, as you know, are a package of separate but related programs.

In the present review the focus has been essentially on two programs: fiscal equalization and established programs financing. In the case of equalization there has been an important restructuring of the program. That has taken the form of broadening the measure of fiscal capacity, which is the core of the equalization system, and establishing a new standard to which the capacity of fiscally disadvantaged provinces is to be raised.

These changes have reversed the trend of recent years to narrow the measurement of fiscal capacity by progressively removing more and more revenues from natural resources. The latter exclusion had made it possible to continue to use the

TÉMOIGNAGES

Le mardi 6 avril 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales est réuni aujourd'hui, à 15 h 30, pour étudier la teneur du Bill C-97, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude sur la teneur du projet de loi sur les accords fiscaux. Nous avons l'honneur de recevoir le vice-premier ministre et ministre des Finances, l'honorable Allan MacEachen. Il est accompagné de M. Jim Lynn, directeur général, et de M. D. Clark, directeur adjoint, qui nous ont présenté l'autre jour un montage audio-visuel sur le projet de loi.

Je crois comprendre que le vice-premier ministre a une déclaration préliminaire à faire. M. MacEachen, vous avez la parole.

L'honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances: Je vous remercie, monsieur le président et messieurs les sénateurs. J'ai une brève déclaration préliminaire à faire. Je sais que vous avez étudié le Bill C-97 et je ne pense pas pouvoir ajouter à votre compréhension en revoyant avec vous toutes les dispositions du projet de loi à ce moment-ci. J'aimerais, toutefois, mettre l'accent sur quelques points. Premièrement, le projet prolongera pour une période de cinq ans un ensemble d'accords financiers fédéraux-provinciaux qui remontent à 1940. Les accords du temps de guerre ont été révisés et ont subi d'importantes modifications à des intervalles de cinq ans et ce, en sept occasions. La poursuite de nos accords fiscaux sur une aussi longue période de temps est une réalisation unique au Canada et nous pouvons en être fiers. Les propositions contenues dans le projet de loi permettent évidemment la poursuite de ce principe et de cette tradition.

Certains des programmes qui font partie de l'actuelle législation ne comportent pas de date d'échéance. Toutefois, c'est devenu une habitude de revoir tous les aspects des accords fiscaux tous les cinq ans. A chaque renouvellement, l'accent est mis généralement sur certains éléments des accords fiscaux qui, comme vous le savez, forment un ensemble de programmes séparés mais reliés.

Au cours de cette dernière révision, l'accent a été mis sur deux programmes: la péréquation fiscale et le financement des programmes établis. Dans le cas de la péréquation, il y a eu une importante restructuration du programme. Elle a pris la forme d'un élargissement de l'évaluation de la capacité fiscale, qui est au cœur du système de péréquation, et de l'établissement d'une nouvelle norme au niveau de laquelle la capacité des provinces désavantagées fiscalement devra s'élever.

Ces modifications ont renversé la tendance des dernières années qui rétrécissait l'évaluation de la capacité fiscale en éliminant progressivement de plus en plus de recettes tirées des ressources naturelles. Ces derniers retraits avaient rendu possi-

[Text]

so-called national average standard of equalization. However, as the standard became applicable to fewer and fewer revenues it became less and less appropriate. Distortions resulted, and the most evident of those was the eligibility of the Province of Ontario for sizeable amounts of equalization.

Of course, you recall that at this session of Parliament a bill had to be introduced to provide an override applicable to the Province of Ontario. That was a short-term solution and it was obvious that we could not continue for a further five years on this particular basis. To do so would have been, I think, unacceptable to Ontario and could have led to a serious questioning of the whole program.

Well, these considerations led to the conclusion that the most appropriate solution to the problem would be to make changes to the two basic elements of the equalization system. Those changes would on the one hand improve the fairness of the system by bringing virtually all categories of provincial-local revenues from own sources into the measurement of fiscal capacity. On the other hand, the cost of the program, having regard to its purpose, would be controlled by changing the standard.

After considerable thought and discussions with the provinces, I decided to set aside my original proposal of an Ontario standard. When I put out the budget paper on fiscal arrangements, I proposed that all disadvantaged provinces be raised to the level of Ontario, which certainly, in my view, had been capable of providing a reasonable standard of services. However, that proposal was not acceptable for various reasons, and I shifted from the Ontario standard to a new standard, the average per capita fiscal capacity of five provinces. As you know, that standard includes Ontario, Quebec, British Columbia, Manitoba and Saskatchewan. I believe that those provinces are representative of the ten provinces, and I have referred to the new standard as the "representative average standard". It is included in the legislation and for the most part has been accepted by the equalization-receiving provinces as superior, certainly, to the Ontario standard. And you may have noticed that there has not been a large amount of criticism directed against the equalization formula itself.

With respect to established programs financing, the bill would modify those arrangements by eliminating portions of federal contributions that compensate provinces for termination of the 1972 revenue guarantee and by making established programs financing contributions to all provinces equal per capita. Removal of the revenue guarantee would be done without reducing federal contributions to health and post-secondary education programs. While that is not a change in terms of federal support for health and post-secondary education, it is important in its own right because it is the means of achieving a measure of constraint in federal transfers to the provinces, a goal to which I have referred in the last two budgets.

Before closing, perhaps I should anticipate the case of the province of Manitoba, which has been raised as an important concern in the discussions, not only with Manitoba, but also in

[Traduction]

ble l'utilisation de la norme de la moyenne nationale pour la péréquation. Toutefois, cette norme s'appliquant à de moins en moins de recettes, elle devenait de moins en moins pratique. Il en est résulté des distorsions dont la plus évidente était l'admissibilité de la province de l'Ontario à des sommes importantes de péréquation.

Vous vous souviendrez bien sûr qu'au cours de la présente session du parlement, il a fallu déposer un projet de loi pour permettre l'adoption d'un pouvoir d'annulation applicable à l'Ontario. Il s'agissait d'une solution à court-terme et il était évident que nous ne pourrions pas continuer ainsi pendant cinq ans. Le faire aurait, je le pense, été inacceptable pour l'Ontario et aurait pu conduire à une remise en question de tout le programme.

Ces considérations nous ont mené à la conclusion que la solution la plus appropriée au problème était d'apporter des modifications aux deux éléments essentiels du système de péréquation. Ces modifications amélioreront d'une part la justice du système en entrant pratiquement toutes les catégories des recettes provinciales et locales tirées de leurs propres ressources dans l'évaluation de la capacité fiscale. D'autre part, le coût du programme, en fonction de ses objectifs, serait contrôlé en changeant la norme.

Après avoir étudié en profondeur cette question avec les provinces, j'ai décidé de mettre de côté ma proposition originale qui proposait l'Ontario comme norme. Lorsque j'ai déposé le document budgétaire au sujet des accords fiscaux, j'ai proposé que toutes les provinces désavantagées soient haussées au niveau de l'Ontario qui, à mon avis, a été capable d'offrir une norme raisonnable de services. Toutefois, le projet n'était pas acceptable pour diverses raisons et je suis passé de la norme de l'Ontario à une nouvelle norme, soit la capacité fiscale moyenne par habitant de cinq provinces. Comme vous le savez, cette norme comprend l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan. Je pense que ces provinces sont représentatives des dix provinces et j'ai appelé cette nouvelle norme la «norme de la moyenne représentative». Elle fait partie du projet de loi et, dans la plupart des cas, elle a été acceptée, par les provinces bénéficiant de la péréquation, comme étant supérieure à la norme Ontario. Vous avez peut-être remarqué qu'il n'y a pas eu de très nombreuses critiques de formuler contre la formule de péréquation elle-même.

Quant au financement des programmes établis, le projet de loi modifiera ces accords en éliminant les parties des contributions fédérales qui compensent les provinces qui mettent fin au programme de revenu garanti de 1972 et en prévoyant des contributions de financement aux programmes établis égales au nombre d'habitants. Le retrait du revenu garanti se ferait sans une réduction des contributions fédérales aux programmes de soins de santé et d'éducation postsecondaire. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une modification à l'appui fédéral dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire, c'est important en soi, parce que c'est un moyen de réaliser une certaine compression des transferts fédéraux aux provinces, un objectif dont j'ai fait mention dans les deux derniers budgets.

Avant de terminer, je devrais peut-être aborder le cas du Manitoba qui a fait l'objet de nombreuses discussions, non seulement au Manitoba, mais également à la Chambre des

[Text]

the consideration in the House of Commons. The equalization formula has been criticized as being unfair to the province of Manitoba. That certainly is not the intent, but the reason for the suggestion is grounded in the idea that the projected growth rate of Manitoba's equalization is below that of other provinces. It is true that, if you consider a number of years, in at least two years the growth rate for the province of Manitoba would be less than that of other provinces. Indeed, if no transitional provision had been provided in the case of Manitoba, as I recollect it, there would have been an absolute drop in the first year of the new five-year period. But in successive years the rate of growth for Manitoba would have been roughly comparable to the rates of growth for the other equalization-receiving provinces.

However, in order to shield, in a sense, or help the province of Manitoba over this drop in the first year, we did provide for a transitional arrangement which yields to Manitoba an amount of \$165 million. There was a proposal that Manitoba's equalization entitlement should be determined for each year by escalating its entitlement for the previous year in accordance with the rate of growth of the entitlement of the province having the second lowest rate of growth.

I found that proposal rather arbitrary, because the whole purpose of equalization is to equalize fiscal capacity, not the growth rates of equalization entitlements.

It is inevitable that, if the equalization system is to operate as a system of that kind, there will be variations in the rate of growth of the various provinces; certain provinces will be close to the standard and, therefore, their entitlements will not be as great, and, as we had hoped, certain provinces will slip out altogether as their fiscal capacity improves.

The transitional arrangement I have provided for in the bill raises Manitoba's per capita fiscal capacity over a period of three years to a higher level than any of the six provinces that will be receiving equalization. That happens because the federal proposal includes provisions for transition payments to Manitoba, which, as I have stated, amount to \$165 million. In fact, our calculations indicate that under the federal proposal Manitoba's fiscal capacity per capita will be higher than that of Ontario in both 1982-83 and 1983-84, even though Ontario is not projected to receive any equalization at all.

There was another proposal, to which I have referred, that would have the effect of raising Manitoba's fiscal capacity above that of Ontario for a period of five years right through until 1986-87. For reasons that I have already stated I could not accept that amendment. Although I was confident that Manitoba and the people of Manitoba would realize that we had attempted to meet their concerns without doing violence to the equalization system, I should add that the new formula treats Manitoba in a reasonable way by historic standards. Projections indicate that Manitoba will receive 8.15 per cent of total payments for the coming five years. That is higher than the share of total equalization payments Manitoba received

[Traduction]

communes. La formule de péréquation a été jugée injuste pour la province du Manitoba. Ce n'était certes pas notre intention, mais la raison à l'origine de ce débat est due à l'idée que la croissance prévue du taux de péréquation pour le Manitoba est inférieure à celle d'autres provinces. Il est vrai que, si vous étudiez un certain nombre d'années, dans deux ans le taux de croissance de la province du Manitoba sera inférieur à celui des autres provinces. S'il n'y avait pas eu de dispositions transitoires dans le cas du Manitoba, il y aurait eu, si ma mémoire est bonne, une chute absolue au cours de la première année du quinquennat. Par contre, durant les années subséquentes, le taux de croissance du Manitoba aurait été comparable aux taux de croissance des provinces bénéficiant de la péréquation.

Toutefois, dans le but d'aider le Manitoba au cours de cette première année difficile, nous avons offert un accord de transition qui donne au Manitoba une somme de 165 millions de dollars. Il y a eu une proposition voulant que les droits du Manitoba en matière de péréquation soient examinés chaque année en ajustant les paiements en fonction du taux de croissance des paiements de péréquation de la province ayant le deuxième plus bas taux de croissance.

J'ai trouvé cette proposition plutôt arbitraire, parce que tout le but de la péréquation est d'égaliser la capacité fiscale, non les taux de croissance des paiements de péréquation.

Il est inévitable, si le système de péréquation doit fonctionner comme un système de ce genre, qu'il y ait des variations dans les taux de croissance des diverses provinces; certaines provinces se retrouveront près de la norme et, par conséquent, leurs paiements de péréquation ne seront plus aussi élevés. Comme nous l'espérons, certaines provinces pourront s'en passer complètement quand leur capacité fiscale se sera améliorée.

L'accord de transition, que j'ai prévu dans le projet de loi, augmente la capacité fiscale par habitant du Manitoba pendant une période de trois ans au-dessus de celle de n'importe laquelle des six provinces qui recevront des paiements de péréquation. Il en est ainsi parce que la proposition fédérale comprend des dispositions relatives à des paiements de transition au Manitoba qui, comme je l'ai mentionné, s'élèvent à 165 millions de dollars. De fait, nos calculs démontrent qu'en vertu de la proposition fédérale, la capacité fiscale par habitant du Manitoba sera supérieure à celle de l'Ontario pour les années 1982-1983 et 1983-1984, bien qu'il ne soit pas prévu que l'Ontario reçoive des paiements de péréquation.

Il y a une autre proposition, auquel je fais allusion, qui aurait eu pour effet de relever la capacité fiscale du Manitoba au-dessus de celle de l'Ontario pour une période de cinq ans se terminant à l'année 1986-1987. Pour des raisons dont j'ai déjà fait état, je ne pouvais pas accepter une telle modification. Bien que je sois convaincu que le Manitoba et les résidents du Manitoba comprendront que nous avons essayé de répondre à leurs besoins sans faire violence au système de péréquation, je dois ajouter que la nouvelle formule traite le Manitoba d'une manière raisonnable si l'on considère le passé. Les prévisions démontrent que le Manitoba recevra 8,15 p. 100 des paiements totaux, au cours des cinq prochaines années. Ce chiffre est

[Text]

during any of the five-year periods from 1957 to 1977. It is lower than its share of 9.73 per cent from 1977 to 1981. That is the only equalization period or the only five-year period since equalization began that Manitoba had a higher share than what that province will receive in the next five years.

I know it is a difficult problem and I wanted to let members of the committee know that we had made a serious effort to accommodate Manitoba, not only on this point but with respect to the recoveries that would normally be eligible for return to the federal government as a result of the 1981 census of population. As you know, we have provided, in a sense, a system of not making those recoveries from fiscally-disadvantaged provinces. This will not apply to Quebec, because it will, as a result of the population changes of the last two years, be eligible for additional payments for these years. So that is another way in which we have attempted to respond to the needs of certain equalization-receiving provinces.

I should add one other point. Maybe it is unnecessary to do it here, but there is nothing in this bill that would support the view that the federal government is reducing its support for health and post-secondary education programs. It is true, and readily admitted, that the bill eliminates the revenue guarantee, but that has not been regarded, even by the provinces, as part of their program financing. It has not been related to their planning, and, therefore, while the removal of the revenue guarantee does indeed reduce or remove support the provinces would otherwise receive generally, it does not impinge upon their post-secondary education and health capacity.

That is my opening statement, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Hon. Mr. MacEachen: I would be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Honourable senators, this is a pre-study of the bill. The bill itself is before the Senate this afternoon. When the minister leaves, I would ask that senators stay on so that we can consider whether we should hear any further witnesses, and, if not, how we should report the subject matter of the bill that has been referred to us.

There are no lead questioners. Anyone may question, and there supplementaries are allowed. Are there any questions?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to revert to the Manitoba situation. First of all, I should like to tell the minister that the transitional grant of \$165 million is significant. It is significant not only because it is a large sum of money but because it is a recognition that the current formula is not fair. That is the first point that needs to be established.

[Traduction]

supérieur à la partie des paiements totaux de péréquation que le Manitoba a reçu au cours de n'importe quelle période de 1957 à 1977. Il est inférieur à la part de 9,73 p. 100 qui a été la sienne de 1977 à 1982. C'est la seule période de péréquation ou le seul quinquennat, depuis que la péréquation existe, où le Manitoba a reçu une part plus grande que celle qu'elle recevra au cours des cinq prochaines années.

Je sais que c'est un problème délicat et je veux que les membres du Comité sachent que j'ai fait des efforts sérieux pour satisfaire le Manitoba, non seulement sur cette question, mais également en ce qui a trait aux récupérations qui seraient normalement admissibles à des versements au gouvernement fédéral en raison des résultats du recensement de la population effectué en 1981. Comme vous le savez, nous avons prévu, en un sens, un système permettant de ne pas exiger de tels recouvrements des provinces fiscalement désavantagées. Cela ne s'appliquera pas au Québec, parce que celui-ci sera admissible, en raison des changements de population au cours des deux dernières années, à des paiements supplémentaires pour ces années. Il s'agit d'une autre manière par laquelle nous avons essayer de répondre aux besoins de certaines des provinces bénéficiant de la péréquation.

Je voudrais ajouter une autre observation. Il n'est peut-être pas nécessaire de le faire ici, mais il n'y a rien dans le projet de loi qui puisse laisser croire que le gouvernement fédéral ait l'intention de diminuer son appui aux programmes de santé et d'éducation postsecondaire. Il est vrai, et nous l'admettons, que le projet de loi élimine le revenu garanti, mais cela n'a pas été perçu, même par les provinces, comme faisant partie du financement de leurs programmes. Il n'est pas lié à leur planification et, par conséquent, alors que l'élimination du revenu garanti réduit effectivement l'aide que les provinces auraient reçue autrement, il n'a aucun effet sur leur capacité dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire.

Voilà ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre.

L'honorable M. MacEachen: Je serais heureux de répondre aux questions que vous voudriez me poser.

Le président: Honorables sénateurs, il s'agit d'une étude préliminaire du projet de loi. Le Bill a été déposé devant le Sénat cet après-midi. Lorsque le ministre nous aura quitté, je demanderais aux sénateurs de rester à leur place, afin que nous puissions décider si nous devons entendre d'autres témoins ou comment nous ferons rapport au sujet de la teneur du Bill C-97 qui nous a été confié.

Il n'y aura personne pour diriger le débat. Chacun peut poser les questions qu'il désire, y compris des questions complémentaires. Y a-t-il des questions?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais en revenir à la situation du Manitoba. Premièrement, je voudrais dire au ministre que la subvention de transition de 165 millions de dollars est importante. Elle est importante, non seulement parce qu'il s'agit d'une grosse somme d'argent, mais aussi parce qu'il reconnaît que la formule actuelle est injuste. C'est le premier point qu'il me faut établir.

[Text]

The minister said that Manitoba's share of equalization is fair, and that—if I heard him right—it hasn't changed substantially. That is not the figure provided by the Government of Manitoba. Their calculations show that the percentage share of equalization payments for the past five-year term was 9.8, and it is to be 8.1 for the coming five-year period. I suppose the minister has those figures in front of him, because the representatives of the Manitoba government tabled them when they appeared before the committee in the other place. It is their contention that they are the only province whose percentage goes down. The minister might like to comment on that. What does the minister think of those figures?

Hon. Mr. MacEachen: Certainly, Senator Roblin, I don't quarrel with the figures that you have given for those two periods. If you look back to earlier periods, you will find that the Manitoba share is less than its projected share for the next five years in every case. It is only in the last period that the share is greater than the share for the next period. In all previous years the Manitoba share was less than 8.15. I think one can argue that Manitoba has maintained its proportion of total entitlements on an historical basis. Admittedly, it has dropped, but only in respect of one five-year period.

With respect to other provinces we don't have the shares of the other provinces here, although we will get them for you. I must say that, when I first looked at the Manitoba case, if I may call it that, what struck me, and I mentioned this earlier, were the rates of growth that will occur in the years 1984-85 and 1985-86 of 2.8 and 3.8 per cent. These are not as great as comparable rates for other provinces, but I became somewhat less concerned when I looked back to previous periods. For example, in the first years of the previous period of equalization—1976-77 to 1977-78—Manitoba's rate of growth was 54.3 in comparison to a province like Prince Edward Island, with a rate of growth of 15.8. Indeed, you could go back and find in the previous year that Manitoba grew at a rate of 1.7. Therefore, I find that the way equalization has operated historically is, indeed, to produce this type of variation in rates of growth. That table might be of use to you, as it was to me, in indicating that, on an historical basis, nothing new or unprecedented was happening.

Senator Roblin: I think the point at issue, really, is the effect of the new formula. We know the old formula and we know the figures that were produced. That was based on the average of 10 provinces of Canada. I think that what has thrown the Manitoba situation into a bit of a tailspin is the fact that we have changed the formula and are now working on one based on five designated provinces. The admitted object of that is to reduce the federal payments—there is no argument about that—as compared to what they would otherwise have been.

[Traduction]

Le ministre a dit que la part de péréquation du Manitoba était juste et, si j'ai bien compris ce qu'il a dit, qu'elle n'a pas subi de profond changement. Ce n'est pas le chiffre fourni par le gouvernement du Manitoba. Ses calculs démontrent que la proportion des paiements de péréquation, au cours des cinq dernières années, était de 9,8 p. 100 et qu'elle sera de 8,1 p. 100 au cours des cinq prochaines années. Je suppose que le Ministre a ces chiffres devant les yeux, parce que les représentants du Manitoba les ont déposés quand ils ont comparu devant le Comité. D'après eux, c'est la seule province qui a vu sa part diminuer. Le Ministre aimerait peut-être faire quelques observations à ce sujet. Que pense-t-il de ces chiffres?

L'honorable M. MacEachen: Certainement, sénateur Roblin, je n'ai pas l'intention de nier les chiffres que vous venez de donner pour les périodes dont il est question. Si vous étudiez les périodes antérieures, vous constaterez que la part du Manitoba était inférieure à celle qu'il prévoit pour les cinq prochaines années. Ce n'est qu'au cours de la dernière période que la part du Manitoba est plus grande que celle prévue pour la prochaine période. Durant toutes les années précédentes, la part du Manitoba était inférieure à 8,15 p. 100. Je crois que l'on peut affirmer que la Manitoba a conservé sa part des paiements totaux auxquels il a droit historiquement. Il est évident que sa part est moins grande, mais seulement si on la compare à un quinquennat.

En ce qui a trait aux autres provinces, nous n'avons pas de chiffres devant nous, mais nous sommes prêts à vous les fournir. Je dois dire que, lorsque je me suis penché sur le cas du Manitoba, si je puis me permettre de m'exprimer ainsi, ce qui m'a frappé, et je l'ai déjà mentionné précédemment, ce sont les taux de croissance qui se produiront au cours des années 1984-1985 et 1985-1986, qui sont les suivants, 2,8 et 3,8 p. 100. Ils ne sont pas aussi élevés que les taux comparables d'autres provinces, mais ils m'ont moins préoccupé lorsque j'ai examiné les périodes précédentes. Par exemple, au cours des premières années de la période précédente de péréquation, 1976-1977 à 1977-1978, le taux de croissance du Manitoba était de 54,3 p. 100 comparé à celui d'une province comme l'Île-du-Prince-Édouard qui était de 15,8 p. 100. Bien sûr, vous pouvez remonter encore plus loin, soit l'année précédente, et découvrir que le taux de croissance du Manitoba était de 1,7 p. 100 cette année-là. Par conséquent, je constate que la manière dont la péréquation a fonctionné historiquement a amené ce genre de variations dans les taux de croissance. Ce tableau pourra vous être utile, comme il l'a été pour moi, car il démontre qu'à travers l'histoire, rien de nouveau ou d'inhabituel ne s'est produit.

Le sénateur Roblin: Je pense que la question porte surtout sur les effets de la nouvelle formule. Nous connaissons l'ancienne formule et nous connaissons les chiffres qui ont été établis. Ils étaient fondés sur la moyenne des dix provinces du Canada. Je crois que ce qui a mis le Manitoba dans la situation où il se trouve maintenant est le fait que nous avons modifié la formule et que nous avons maintenant une formule qui est fondée sur cinq provinces désignées. Vous avez admis que l'objectif de cette nouvelle formule est de réduire les

[Text]

However, what concerns me is the effect of this on the province of Manitoba.

It is pretty tough dealing with figures; they can prove a great many things. I simply say that the increase anticipated in the present arrangement for Manitoba, at 37.2 per cent, does not strike me as being sensible and equitable when compared to other provinces receiving equalization payments. During the same period, Quebec will receive 66.1 per cent and the Atlantic provinces will receive something over 80 per cent. We know that all provinces should not be equal; they should not all have the same percentage. That would be unreasonable to suggest, and I do not suggest it. I simply say, however, that on the basis of the economy of the province of Manitoba and on the basis of its relationship to the other provinces, the percentage increase for that province is too low. It would have been a great deal lower if you had not given them \$165 million to sweeten the deal, and I am happy about that. I am simply saying that it is not enough. I suppose that sentiment has been expressed to you on more than one occasion.

According to the province of Manitoba, the impact of equalization plus the established programs financing arrangement, under the new deal, as compared to what is probably referred to as the old one, amounts to \$2,786 per family. Compare that change in the expected receipts. What happens to the province of Alberta, for example? It loses \$1,335 per family; Manitoba loses \$2,786 per family; Saskatchewan loses \$1,098 per family and British Columbia loses \$551 per family. These are the provinces that are left out of the calculation because they do not get equalization. I am saying that it is rough on the province of Manitoba, which is a "have not" province and is the one that suffers most under this new agreement. No other province suffers a loss, on a family basis, of \$2,786. To say that the combined effect of the new deal of equalization and established programs financing has this effect upon Manitoba, whereas it has the effect of half of that amount on Alberta and Saskatchewan and a lesser effect on B.C., strikes me as pretty rough. I wonder why we cannot do something about this?

I am not suggesting that you change your standard formula, because that would be impractical. I do think that Manitoba might have a little more generous consideration in its transitional ground than you have allowed. I know that you have already told them "No," so I suppose I am talking to myself. I would like to state my view on that matter, however, and I would like to point out another set of facts to the committee.

I do not like doing this; it does not make me very happy. However, if one compares the economic indicators by provinces from 1976 to 1981, I am sad to report that Manitoba is at the bottom of the list when it comes to an increase in real domestic product or an increase in employment or an increase in investment. It is at the bottom of the list; that is sad but true. It makes one think that the impact of the new formula, which so drastically alters Manitoba's position relative to the

[Traduction]

paiements fédéraux—cela ne fait aucun doute—par rapport à ce qu'ils auraient été. Toutefois, ce qui me préoccupe est l'effet de cette nouvelle formule sur le Manitoba.

Il est difficile de parler de chiffres; ils peuvent prouver trop de choses. Je dis simplement que l'augmentation prévue dans le présent accord pour le Manitoba, soit 37.2 p. 100, ne me paraît pas très raisonnable ni très juste lorsqu'on le compare aux autres provinces qui reçoivent des paiements de péréquation. Au cours de la même période, le Québec recevra 66,1 p. 100 et les provinces de l'Atlantique recevront un peu plus de 80 p. 100. Nous savons que toutes les provinces ne peuvent être égales; elles ne peuvent pas toutes recevoir le même pourcentage. Il ne serait pas raisonnable de suggérer qu'il en soit autrement et tel n'est pas mon intention. Je dis simplement, toutefois, que si l'on tient compte de l'économie de la province du Manitoba et de la manière dont elle se compare avec les autres provinces, l'augmentation prévue pour cette province est trop faible. Elle aurait été encore plus faible si vous ne lui aviez pas accordé 165 millions de dollars pour adoucir les effets de cette nouvelle formule et j'en suis très heureux. Je dis cependant que ce n'est pas suffisant. Je suppose que ce n'est pas la première fois que vous entendez une telle observation.

Selon la province du Manitoba, la perte subie en raison de la péréquation et de l'accord sur le financement des programmes établis, aux termes du nouvel accord par rapport à l'ancien, s'élève à \$2,786 par famille. Comparez ce changement dans les recettes prévues. Qu'arrive-t-il à la province de l'Alberta, par exemple? Elle perd \$1,335 par famille, alors que le Manitoba perd \$2,787. La Saskatchewan perd \$1,098 par famille et la Colombie-Britannique perd \$551. Il s'agit des provinces qui ne font pas partie des calculs, parce qu'elles ne recevront pas de paiements de péréquation. Je dis que la situation est difficile pour le Manitoba, qui fait partie des provinces pauvres et qui est celle qui souffre le plus du nouvel accord. Aucune autre province ne subit une perte, sur la base d'une famille, de \$2,786. Le fait que les effets combinés du nouvel accord de péréquation et de financement des programmes établis ait une telle répercussion sur le Manitoba, alors qu'il a moitié moins d'effet sur l'Alberta et la Saskatchewan, et encore moins d'effet sur la Colombie-Britannique, me permet de dire qu'il s'agit là d'une situation difficile. Je me demande pourquoi nous ne pourrions pas faire quelque chose à cet égard.

Je ne suggère pas que vous modifiez votre formule de base, car cela n'est pas possible. Je ne pense pas que le Manitoba puisse recevoir une subvention de transition plus généreuse que celle que vous lui avez accordée. Je sais que vous lui avez déjà répondu non, je suppose donc que je me parle à moi-même. Toutefois, je voudrais faire connaître mon point de vue sur cette question et je voudrais signaler d'autres faits au Comité.

Je n'aime pas faire ce que je fais, cela ne me rend pas très heureux. Toutefois, si l'on compare les indices économiques par provinces depuis 1976 jusqu'à 1981, il est triste de constater que le Manitoba est au bas de la liste en ce qui concerne l'augmentation du produit intérieur réel ou une augmentation de l'emploi ou des investissements. Il est au bas de la liste; c'est triste mais c'est la vérité. On en vient à souhaiter que les effets de la nouvelle formule, qui modifie aussi considérablement la

[Text]

other provinces as recipients of equalization and established programs financing, ought to be reconsidered. It is just a little too much for them to be asked to stomach without some protest.

Hon. Mr. MacEachen: Am I to make a comment? Mr. Chairman, with regard to the first point that Senator Roblin made when he related these low rates of increase in two years to Manitoba, I will say that the first year it would be 9.9, then 6 per cent, then 2.8 and then 3.8. It then goes up to 10.2, which is more or less in line.

Senator Roblin: I do not like to interrupt, but I want to make sure that I know what you are talking about. Are you talking about the percentage shares of equalization?

Hon. Mr. MacEachen: No, I am talking about the annual rates of growth, senator.

Senator Roblin: How does that compare to everybody else?

Hon. Mr. MacEachen: I want to deal with the first point you made, that these results were really the result of the new equalization formula. If you look back at the operation of the old equalization formula, you will not only find that Manitoba and other provinces have low rates of growth, but you will see that in some years they had negative rates of growth. That was true of the formula which you mentioned. One year there was a 3.8 negative rate of growth for Manitoba, and under the preceding formula there was a year where there was a 5 per cent negative rate of growth. The formula, therefore, does have that effect, as it is intended to have an effect in terms of dealing with the question of fiscal capacity.

I raised that point because it was a persuasive point in convincing me that this new formula was not having erratic effects which were uncharacteristic of the former equalization formulas, if you define "erratic" as not yielding an average at the same rate of growth for every province.

The second point I would like to make is this; every province will get more money each year under this formula. That is true—it applies even to Manitoba—everybody is getting more. What, then, does Senator Roblin mean when he says provinces are losing? What he is really saying is that provinces would obviously get more if we maintained the existing equalization formula in the future. That would have a very rich result, but it would also qualify Ontario for very large equalization payments, which I found was not acceptable to any province. I had to seek a new formula. I started with the Ontario formula and then moved to a more receptive, five-province standard.

Senator Roblin: I do not object to your changing the formula. It has happened; I am not delighted but I can understand some of the reasons for it. What I am objecting to is the impact of the formula on one province: Manitoba. It seems to me that the justice of the complaint is recognized by the government, to the tune of \$165 million. I am arguing for a

[Traduction]

position du Manitoba par rapport à celle d'autres provinces qui bénéficieraient de la péréquation et du financement des programmes établis, soient reconsidérés. Il est impossible de lui demander d'accepter une telle chose sans protester.

L'honorable M. MacEachen: Dois-je apporter un commentaire? Monsieur le président, en ce qui a trait au premier point que le sénateur Roblin a soulevé lorsqu'il a établi un lien entre ces bas taux d'augmentation et une période de deux ans au Manitoba, je répondrai qu'au cours de la première année le taux sera de 9,9 p. 100, puis de 6 p. 100, puis de 2,8 p. 100 et enfin de 3,8 p. 100. Il s'élève ensuite à 10,2 p. 100, ce qui est plus ou moins selon la norme.

Le sénateur Roblin: Je n'aime pas interrompre, mais je voudrais être certain de savoir de quoi vous parlez. Parlez-vous du pourcentage des paiements de péréquation?

L'honorable M. MacEachen: Non, je parle des taux annuels de croissance, sénateur.

Le sénateur Roblin: Comment se comparent-ils aux autres?

L'honorable M. MacEachen: Je voudrais répondre au premier point que vous avez soulevé, c'est-à-dire que ces résultats découlent vraiment de la nouvelle formule de péréquation. Si vous étudiez le fonctionnement de l'ancienne formule, vous découvrirez non seulement que le Manitoba et d'autres provinces avaient de faibles taux de croissance, mais aussi que pour certaines années ils avaient des taux négatifs de croissance. C'était vrai pour la formule que vous avez mentionnée. Une année, le Manitoba a eu un taux de croissance de -3,8 p. 100 et, en vertu de l'ancienne formule, il y a même eu une année où le taux de croissance était de -5 p. 100. La formule par conséquent, peut entraîner cet effet puisqu'il est prévu qu'elle ait un effet sur la capacité fiscale.

Je fais état de ce point parce qu'il m'a convaincu que la nouvelle formule n'avait pas des effets aussi irréguliers, qui étaient la caractéristique de l'ancienne formule, si vous définissez «irrégulier» par le fait qu'elle n'entraînait pas le même taux de croissance en moyenne pour toutes les provinces.

Le second point que je voudrais souligner est le suivant: chacune des provinces obtiendra plus d'argent chaque année aux termes de la nouvelle formule. C'est vrai—cela s'applique même au Manitoba—toutes les provinces obtiendront plus d'argent. Que veux donc dire le sénateur Roblin lorsqu'il déclare que les provinces subiront des pertes? Ce qu'il veut dire c'est que les provinces auraient obtenu davantage si nous avions conservé l'ancienne formule de péréquation. Cela aurait eu un résultat beaucoup plus avantageux, mais cela aurait permis à la province de l'Ontario de se qualifier, ce que les autres provinces auraient trouvé inadmissible. Je devais trouver une nouvelle formule. J'ai d'abord proposé la formule Ontario, puis j'ai proposé une formule plus acceptable, celle de la norme des cinq provinces.

Le sénateur Roblin: Je ne m'oppose pas au fait que vous ayez modifié la formule. C'est arrivé; je n'en suis pas très heureux, mais je comprends certaines des raisons qui vous y ont amené. Je m'oppose cependant aux effets qu'elle a pour la province du Manitoba. Il me semble que le gouvernement reconnaît le bien-fondé de la plainte, puisqu'il a accordé une

[Text]

more generous contribution than that offered according to the figures I am quoting to the minister in an endeavour to indicate just how far short of equity the \$165 million really is. I know that he has said "no" to the province of Manitoba officially, so he is not likely to say "yes" to me, either officially or unofficially. I merely want him to know that I do not think he is being quite fair.

Hon. Mr. MacEachen: I accept your comments, honourable senator, but I would make the comment in return that these transitional payments bring the fiscal capacity of Manitoba above Ontario for a number of the years. I think that is going a certain distance in attempting to be fair. Mind you, I understand the desire to have as much as possible for every province, but I could not make richer transitional arrangements with Manitoba without having very undesirable results, particularly when that province is already above Ontario, which is not qualified—but we may differ on that point.

Senator Roblin: I think we would.

Senator Godfrey: I am confused by Senator Roblin's question. Perhaps I should be addressing my question to the minister, but my understanding is that these arrangements are for the purpose of equalization and that, therefore, Manitoba should be on a par with every other province. You say that it is equalized above Ontario. So what is the complaint?

The Chairman: One of the problems would be that if the base on which equalization takes place is changed, it may occur that one province, and not necessarily Manitoba, is dealt with in a less fair way than it would have been under the old base.

Senator Godfrey: I can understand that under some other base a province might have received more. But as long as Manitoba is getting more than Ontario, it seems to me to be fair. Why do you want more than Ontario?

Senator Roblin: Mr. Chairman, if you will allow me to deal with that question, I shall try. I take as my measuring rod the average of the ten provinces of Canada which, if maintained, would mean that certain things would happen. But it is not happening. We have a new formula. One way of judging that new formula is to compare it with the old one and see what happens. In the case of the province of Manitoba the result under the new formula is to decrease what Manitoba would have expected under the old formula by \$2,786 per family. Conversely, Ontario's decrease under the new arrangement is only \$636 per family so Manitoba on a per family basis and comparing the old formula with the new formula is losing \$2,786. Regardless of the reasons behind the change, this is its effect. In fact, the effect on the province of Alberta—and you can compare the revenue capacity of that province with Manitoba—is \$1,755. So Manitoba loses more by this change than any other province in the nation by a substantial amount. The gravamen of my plea is that even after counting in the

[Traduction]

subvention de transition de 165 millions de dollars. Je voulais simplement essayer d'obtenir une subvention plus généreuse que celle qui a été offerte, en tenant compte des chiffres que j'ai cités au Ministre, dans le but de lui indiquer que le 165 millions de dollars n'était pas suffisant pour rétablir l'équité. Je sais qu'il a déjà répondu non à la province du Manitoba, alors il est fort peu probable qu'il me réponde oui, officiellement ou non. Je voulais tout simplement lui faire savoir que je ne pensais pas qu'il était juste.

L'honorable M. MacEachen: J'accepte vos remarques, honorable sénateur, mais je dirais cependant que ces paiements de transition place la capacité fiscale du Manitoba au-dessus de celle de l'Ontario pour un certain nombre d'années. Je crois qu'il s'agit là d'un geste assez éloquent pour rétablir une certaine justice. Je comprends fort bien le désir de vouloir offrir le plus possible à chaque province, mais je ne peux offrir des paiements de transition plus généreux au Manitoba sans qu'il y ait des résultats indésirables, surtout si l'on considère que cette province est déjà au-dessus de l'Ontario qui, pourtant, n'est pas admissible au programme. Nos opinions peuvent diverger sur ce point.

Le sénateur Roblin: En effet.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas la question du sénateur Roblin. Peut-être devrais-je adresser ma question au ministre, mais il me semble que ces accords ont pour objet d'établir l'égalité et que, par conséquent, le Manitoba devrait se trouver sur le même pied que chacune des provinces. Vous dites qu'il se retrouve au-dessus de l'Ontario. Où est donc le problème?

Le président: L'un des problèmes est que, si la formule de péréquation est modifiée, il peut arriver qu'une province, pas nécessairement le Manitoba, reçoive un traitement moins équitable que celui auquel elle aurait eu droit en vertu de l'ancienne formule.

Le sénateur Godfrey: Je peux comprendre qu'en vertu d'une autre formule, une province ait pu recevoir davantage. Mais du moment que le Manitoba reçoit plus que l'Ontario, il me semble que c'est juste. Que voulez-vous de plus que l'Ontario?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, si vous voulez bien me le permettre, je vais tenter de répondre à cette question. Je prendrais comme étalon la moyenne des dix provinces du Canada qui, s'il était conservé, signifierait que certaines choses se produisent. Mais elles ne se produisent pas. Nous avons une nouvelle formule. Une des façons de juger cette nouvelle formule est de la comparer avec l'ancienne et de voir ce qui arrive. Dans le cas de la province du Manitoba, le résultat, en vertu de la nouvelle formule, est de diminuer les paiements qu'aurait reçus le Manitoba aux termes de l'ancienne formule de \$2,786 par famille. La diminution des paiements versés à l'Ontario n'est que de \$636 par famille, par conséquent, le Manitoba, sur la base d'une famille et en comparant l'ancienne formule avec la nouvelle, perd \$2,786. Quelles que soient les raisons qui aient mené à cette nouvelle formule, voilà le résultat. En fait, l'effet pour la province de l'Alberta—et vous pouvez comparer la capacité de recettes de cette province par rapport à celle de l'Alberta—est une perte

[Text]

\$165 million—for which I continue to say “thank you”—we are still in this unsatisfactory situation.

Hon. Mr. MacEachen: I would just make one further point; over the past five-year period, on average, Manitoba's entitlement has increased by 155 per cent. I have no objection to that. My own province, Nova Scotia, has had an entitlement increase of 72 per cent. Does that mean that Nova Scotia was treated inequitably? No, because it was treated according to the formula. I guess that is the view that one must take, that the formula yields certain results. In the case of Manitoba, we did our best to cushion those results without adding more distortions than we could live with. I think you will find upon studying the formula, that the results are rather erratic. For instance, at one time way back Newfoundland grew at a rate of 1.7 per cent and then 1.1 per cent.

Senator Roblin: I should have mentioned, Senator Godfrey, that the figures I am quoting from are for equalization and established programs financing.

Hon. Mr. MacEachen: And assuming the continuation of the formula which expired at the end of March.

Senator Roblin: Yes.

Senator Flynn: But the distortion with regard to Manitoba comes out in the EPF payments, not the equalization grants?

Hon. Mr. MacEachen: I have been using the equalization entitlements alone, except that I did comment on the per capita family figure which Senator Roblin used which also, I believe, includes the EPF payments.

Senator Flynn: Would Manitoba suffer to the same extent if we were dealing only with equalization payments?

Senator Roblin: I have the figures here if you want them.

Hon. Mr. MacEachen: I don't think it is entirely due to equalization in this case. The percentage changes which we have been discussing have been entirely based on equalization payments.

Mr. Chairman, I have just been called to a vote. What shall I do now?

The Chairman: You could let the bells ring.

Senator Flynn: Perhaps you did not hear the bells.

Senator Godfrey: The rule is that the chairman must suspend the proceedings of the committee for such reasonable length of time to give you an opportunity to vote. But that doesn't mean that we have to stop right away. You can go on for a couple of minutes.

[Traduction]

de \$1,755. Ainsi le Manitoba perd davantage que n'importe quelle province à la suite d'un tel changement. Là où je veux vraiment en venir c'est que, même en tenant compte de la subvention de transition de 165 millions de dollars—pour laquelle je continue de dire merci—nous nous trouvons malgré tout dans une situation difficile.

L'honorable M. MacEachen: Je voudrais faire une autre observation. Au cours des cinq dernières années, la part du Manitoba a augmenté, en moyenne, de 155 p. 100. Je n'y vois pas d'objection. Ma propre province, la Nouvelle-Écosse, a eu droit à une augmentation de 72 p. 100. Cela signifie-t-il que la Nouvelle-Écosse ait été traitée injustement? Non, parce que elle a été traitée en fonction de la formule. Je pense que c'est ainsi qu'il faut envisager les choses, la formule entraîne certains résultats. Dans le cas du Manitoba, nous avons fait tout ce que nous avons pu pour atténuer ces effets sans ajouter d'inégalités. Je crois que si vous étudiez l'ancienne formule, vous constaterez qu'elle entraînait des résultats plutôt irréguliers. Par exemple, il est arrivé que Terre-Neuve ait un taux de croissance de 1.7 p. 100, puis de 1.1 p. 100.

Le sénateur Roblin: J'aurais dû mentionner, sénateur Godfrey, que les chiffres que j'ai cités viennent des programmes de péréquation et de financement des programmes établis.

L'honorable M. MacEachen: En fonction de la formule qui est venue à échéance à la fin de mars.

Le sénateur Roblin: Oui.

Le sénateur Flynn: Mais l'écart en ce qui concerne le Manitoba se produit dans le financement des programmes établis et non dans les paiements de péréquation?

L'honorable M. MacEachen: Je ne me suis servi que des paiements de péréquation, mais j'ai fait allusion aux chiffres s'appliquant aux montants par famille, auxquels le sénateur Roblin a fait allusion, qui, je pense, comprennent les paiements pour le financement des programmes établis.

Le sénateur Flynn: Le Manitoba subirait-il d'aussi grandes pertes si nous parlions uniquement des paiements de péréquation?

Le sénateur Roblin: J'ai les chiffres devant moi si vous voulez les consulter.

L'honorable M. MacEachen: Je ne pense pas que ce soit uniquement dû aux paiements de péréquation dans ce cas-ci. Les différences de pourcentage dont nous avons discuté s'appliquent uniquement aux paiements de péréquation.

Monsieur le président, je viens tout juste d'être appelé pour voter. Que dois-je faire?

Le président: Vous pourriez laisser sonner les cloches.

Le sénateur Flynn: Peut-être n'avez-vous pas entendu les cloches.

Le sénateur Godfrey: Le règlement veut que le président ajourne la séance du Comité pour une période suffisamment longue pour vous permettre d'aller voter. Nous n'avons pas à arrêter tout de suite, nous pouvons continuer quelques minutes.

[Text]

The Chairman: I suppose it is a question of how many more questions we have for the minister.

Senator Roblin: I have made my point, Mr. Chairman. I am sure there are others who wish to ask questions. I was merely trying to soften his heart a little bit.

The Chairman: I am in the hands of the committee. Would you like to excuse the minister and have him come back after the vote?

Senator Flynn: I think we have gotten everything we could get out of the minister.

Senator Roblin: I think that is very well put indeed.

The Chairman: Is everybody satisfied?

Senator Doody: Now, you can't have it both ways.

The Chairman: Then, I thank you, Mr. Minister.

Hon. Mr. MacEachen: Thank you senators.

The Chairman: Honourable senators, with your agreement, we will now hold an *in camera* meeting to discuss how to proceed on the report.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le président: Cela dépend en fait du nombre de questions qu'il reste à poser.

Le sénateur Roblin: J'ai dit ce que j'avais à dire, monsieur le président. Je suis certain que d'autres désirent lui poser des questions. Je ne faisais qu'essayer de faire appel à son bon cœur.

Le président: Je m'en remets à la décision du Comité. Voulez-vous excuser le ministre et lui demander de revenir après le vote?

Le sénateur Flynn: Je crois que nous avons obtenu tout ce que nous pouvions obtenir du Ministre.

Le sénateur Roblin: Je ne l'aurais pas exprimé d'une meilleure façon.

Le président: Tout le monde est-il satisfait?

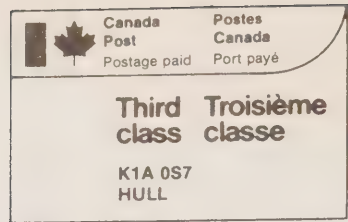
Le sénateur Doody: On ne peut pas tout avoir.

Le président: Alors, je vous remercie, monsieur le ministre.

L'honorable M. MacEachen: Merci, sénateurs.

Le président: Honorables sénateurs, si vous êtes d'accord, nous nous réunirons maintenant à huis clos, pour décider de la marche à suivre au sujet du rapport.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT

From the Department of Finance:

The Honourable Allan MacEachen, P.C., Deputy Prime
Minister and Minister of Finance.

Du ministère des Finances:

L'honorable Allan MacEachen, c.p., vice-premier ministre
et ministre des Finances.

WITNESSES—TÉMOINS

In Attendance:

From the Department of Finance:

Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial
Relations and Social Policy Branch;
Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provin-
cial Relations Division.

Aussi présents:

Du ministère des Finances:

M. James H. Lynn, directeur général, Direction des rela-
tions fédérales-provinciales et de la politique sociale;
M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des rela-
tions fédérales-provinciales.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Issue No. 52

Fascicule n° 52

Fourth proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1983

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1983

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, C.P.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 4, 1982
(55)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 1:35 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Leblanc, Phillips, Robichaud, Roblin. (9).

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Nurgitz.

In attendance: Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Mr. Wayne Clendenning from the Parliamentary Centre.

From the Canadian Bankers' Association the following witness was heard:

Mr. Robert MacIntosh, President.

At 3:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 MAI 1982
(55)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 35 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Leblanc, Phillips, Robichaud et Roblin. (9)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Nurgitz.

Aussi présents: MM. Peter Dobell, Peter Sagar et Wayne Clendenning, du Centre parlementaire.

Le Comité entend le témoin suivant, de l'Association des banquiers canadiens:

M. Robert MacIntosh, président.

Le Comité suspend ses travaux à 15 h 35 jusqu'à nouvelle convocation du Président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, May 4, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we now resume our examination of the main estimates, and more specifically, the subject of the correlation between the interest and exchange rates.

We are honoured to have with us today Dr. Robert MacIntosh, who is President of the Canadian Bankers' Association. Dr. MacIntosh has had a long and distinguished career in both the economics and banking fields. He has spent a considerable part of his career with the Bank of Nova Scotia. He became the Deputy Chief General Manager and Executive Vice-President, and then was appointed President of the Canadian Bankers' Association.

He holds his doctorate in economics from Trinity College, Cambridge, and is probably one of the most articulate spokesmen on this particular subject in the country.

I understand you have an opening statement, Dr. MacIntosh.

Dr. Robert MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association: Thank you very much, Mr. Chairman.

Honourable senators, I would first like to thank you for the privilege of appearing before this distinguished committee, which has a long record of analysis of and contribution to the study of the macro-economic system in this country. I am not going to work from a prepared statement because I am sure that honourable senators are inundated with written material and do not really need more; however, I would like to make an opening statement which addresses some of the issues which have been brought before this committee by previous speakers recently. In particular I would like to address the issue of whether or not Canada can have a made-in-Canada interest rate policy. I know this has been discussed by several of the witnesses, whose testimony I have read, and on that particular subject I would like to go on record, basically, on the side of the Governor of the Bank of Canada.

Senator Godfrey: I wasn't sure what side he was on when I asked him that very question, so perhaps you could enlighten us on the matter, and then you can go on the record.

Dr. MacIntosh: All right. You have to recognize, Senator Godfrey, that when a banker agrees with the governor of the bank, it is a little bit like an oarsman in a slave ship agreeing with the fellow who has the whip.

I would like to go on from that particular question to the relationship between the exchange rate, the interest rate and our savings rate in this country, and to the feasibility of a general reduction in interest rates, together with some of the related issues that one thinks of in that context.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 4 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons l'étude du Budget des dépenses et, plus précisément, le rapport entre les taux d'intérêt et le taux de change.

Nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui M. Robert MacIntosh, président de l'Association des banquiers canadiens. M. MacIntosh s'est distingué par une longue et brillante carrière dans les domaines de l'économie et des banques. Il a consacré une bonne partie de sa carrière à la banque de Nouvelle-Écosse où il a été directeur général adjoint, puis vice-président exécutif, avant de devenir président de l'Association des banquiers canadiens.

Il détient un doctorat en économie du Trinity College de Cambridge et est, sans aucun doute, l'un des grands spécialistes du sujet au pays.

Je crois comprendre que vous avez une déclaration à faire, M. MacIntosh.

M. Robert MacIntosh, président de l'Association des Banquiers canadiens: Merci infiniment, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je veux d'abord vous remercier de m'avoir accordé l'insigne honneur d'être parmi vous aujourd'hui, devant ce Comité qui a joué depuis si longtemps un si grand rôle dans l'étude de la macro-économie de ce pays. Je ne vous lirai pas un texte écrit parce que je crois que vous avez été inondés de mémoires et qu'il n'est pas nécessaire que j'en ajoute un de plus. Toutefois, je voudrais faire une déclaration préliminaire qui portera sur certaines questions qui ont été portées à l'attention de ce Comité par les témoins qui m'ont précédé. Je parlerais en particulier de la question de savoir si le Canada a oui ou non une politique de taux d'intérêt qui lui est propre. Je sais que plusieurs témoins ont abordé ce sujet, comme j'ai pu m'en rendre compte en lisant les procès-verbaux des séances du Comité, et, sur ce point, je désire me ranger officiellement du côté du Gouverneur de la Banque du Canada.

Le sénateur Godfrey: Je n'étais pas très sûr de savoir de quel côté se rangeait celui-ci lorsque je lui ai posé la question, vous pourriez peut-être m'éclairer à cet égard.

M. MacIntosh: Avec plaisir. Vous devez admettre, sénateur Godfrey, qu'un banquier qui se dit d'accord avec le Gouverneur de la Banque du Canada est comme le rameur d'une galère qui se dit d'accord avec celui qui détient le fouet.

Je voudrais donc en venir aux rapports entre le taux de change, le taux d'intérêt et notre taux d'épargne au Canada, ainsi qu'à l'opportunité d'une baisse générale des taux d'intérêt et aux questions qui s'y rattachent.

[Text]

First of all, I read with alarm and despair Mr. Gordon's views as expressed to this committee. They are not new, and get a frequent airing in the *Toronto Star*—daily, I would say—and while I am not in any sense going to take a partisan position, the views that he holds are not held exclusively by those of his party affiliation.

On the occasion of the last abortive meeting of the premiers and the Prime Minister at the negotiations here in Ottawa, we heard from several provincial premiers the view that Canada should have a made-in-Canada interest rate policy. In the first place, it is true—and Governor Bouey has said this on several occasions—that interest rates in Canada are not tied into a fixed relationship with American rates. No one can suggest that they are. I have brought along some material, Mr. Chairman, which is really extracted from Bank of Canada reports, in order to demonstrate that. I do not know whether you wish to have material of this kind tabled or not, but I suggest to you that you might find it of some passing interest.

The Chairman: Is that your wish, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Godfrey: You are not suggesting that it be printed?

The Chairman: We have no motion to that effect at this stage. It will be distributed to honourable senators to look at, and if it is subsequently decided to print it as an appendix, we will do so.

Dr. MacIntosh: I have copies with me. Perhaps I could give them to the clerk of the committee, and then you will be able to follow the remarks I want to make from those charts.

Mr. Chairman, if honourable senators would care to look at the third chart in this set of three, all of which are drawn from the Bank of Canada's publications, they will see that the relationship between short term Canadian and U.S. rates is by no means fixed. The line on the lower level chart, which shows the uncovered differential, has shown a variance of as much as from -1 per cent to over 5 per cent in the last 15 or 18 months; so one could hardly say that Canadian rates are a Siamese twin or American rates. There has been, in fact, a fair degree of variance in the short term.

I did not bring along a chart showing a comparison between longer term rates, but it is a great deal more stable.

Senator Godfrey: What does the word "uncovered" mean? Is that bankers' lingo?

Dr. MacIntosh: This is quite a fundamental piece of lingo. What it means is that a person beginning with U.S. dollars and buying Canadian dollars uncovered has not hedged himself off by selling his dollars forward. In other words, he would be an investor who looks purely at the Canadian rate of interest, purely at the American rate of interest, saying, "I like the Canadian rate because it is higher, and I will invest in Canada," or vice versa, without any regard for the fact that when you do that you are taking on a significant exchange risk because you are moving into the other currency. Ordinarily, investors do not take an uncovered risk of that type unless they

[Traduction]

Tout d'abord, j'ai lu avec inquiétude et découragement l'opinion que M. Gordon a exprimé devant le Comité. Elle n'a rien de nouveau et paraît presque quotidiennement dans le *Toronto Star* et, quoique je ne veuille pas faire de partisanerie, il faut néanmoins admettre que son opinion est partagée par de nombreuses personnes qui ne sont pas nécessairement du même parti.

A l'occasion de la dernière réunion manquée des premiers ministres, au cours de négociations qui ont eu lieu ici même à Ottawa, plusieurs premiers ministres provinciaux ont laissé entendre que le Canada devrait se doter d'une politique propre en matière de taux d'intérêt. Premièrement, il est vrai—et le Gouverneur Bouey l'a dit à de nombreuses reprises—que les taux d'intérêt canadiens ne sont pas totalement liés aux taux américains. J'ai avec moi certains documents, monsieur le président, qui proviennent en fait des rapports de la Banque du Canada, qui me permettront de démontrer ce fait. Je ne sais pas si vous désirez que ces documents soient versés au dossier ou non, mais je vous suggère de les lire car ils présentent un certain intérêt.

Le président: Qu'en pensez-vous, honorables sénateurs?

Des voix: Nous sommes d'accord.

Le sénateur Godfrey: Vous ne suggérez pas que ces documents soient imprimés?

Le président: Il n'en est pas question pour l'instant. Ils seront distribués aux honorables sénateurs qui pourront en prendre connaissance et s'il est ensuite décidé de les publier en annexe, nous le ferons.

M. MacIntosh: J'ai avec moi des exemplaires de ces documents. Je pourrais peut-être les remettre au greffier du Comité et vous pourrez ainsi suivre les observations que je ferais à partir de ces tableaux.

Monsieur le président, si les honorables sénateurs veulent bien se donner la peine d'examiner le troisième tableau de cet ensemble de trois, lesquels sont tous tirés des publications de la Banque du Canada, ils constateront que le rapport entre les taux d'intérêt à court terme canadiens et américains n'est pas du tout fixe. La ligne au bas du tableau, qui montre l'écart du découvert, indique une variation allant de -1 p. 100 à plus de 5 p. 100 au cours des 15 ou 18 derniers mois; on peut donc difficilement dire que les taux canadiens sont exactement semblables aux taux américains. Il y a en fait eu une assez forte variation dans les taux à court terme.

Je n'ai pas avec moi un tableau comparant les taux à long terme, mais ils sont beaucoup plus stables.

Le sénateur Godfrey: Que voulez-vous dire par «découvert»? Est-ce un terme de votre jargon?

M. MacIntosh: C'est en fait un terme très important du métier. Il signifie qu'une personne qui possède des dollars américains et qui achète des dollars canadiens à découvert ne s'est pas protégée en vendant ses dollars à terme. En d'autres mots, il s'agit d'un investisseur qui ne tient compte que du taux d'intérêt canadien, que du taux d'intérêt américain en se disant: «je préfère le taux d'intérêt canadien car il est plus élevé, donc je vais investir au Canada» ou vice et versa, sans tenir compte du fait qu'en agissant ainsi il prend un risque considérable, en ce qui concerne le taux de change, puisqu'il passe d'une monnaie à une autre. Habituellement les investis-

[Text]

have one of two motivations, namely, either they have an upcoming payment that they have to make in the other currency, or they want to speculate, intending deliberately to move into the other currency, as one might do if one thought that the Canadian dollar was going to go up. One might take U.S. dollars and buy Canadian dollars uncovered, invest the money here, and hope the exchange rate would go in your favour.

In the money market, institutions simply do not operate in an uncovered manner like that. I am simply talking about the fact that the spread between Canadian interest rates and U.S. interest rates, in the short term, is not a fixed relationship, but is subject to a host of influences from time to time. As a matter of fact, even this year there were periods when Canadian rates fell below the American rates.

Senator Hicks: That was only momentarily, however.

Dr. MacIntosh: That is true, only for a short time, and only because the central bank found that the forces working to hold the Canadian dollar up were strong enough that they could allow the Canadian level of interest rates to fall relative to U.S. rates.

Senator Robichaud: That short time was only a matter of hours, not days.

Dr. MacIntosh: If you look at the chart, senator, you will see that there was a period of several weeks in February when our rates fell below the American rates. As you will see, this chart covers the monthly period. Even today our short-term rates are roughly one per cent above the U.S. rates, uncovered.

In the covered market, the situation is quite different. The really big investors such as the provinces, the heritage fund, the banks, the insurance company, foreign investors and so forth all operate in a covered market. Take, for example, a New York investor who is investing over the short term in Canada, buying Government of Canada treasury bills. He would buy at the Canadian spot rate. For the sake of our example, let's say that he would invest in 90-day treasury bills. At the same moment that he buys at the Canadian spot, he would enter into an opposite contract and sell the Canadians dollar forward 90 days, so that the very day that his treasury bills mature, his contract would liquidate and he would automatically be back in U.S. dollars. Because of that, he is covered; he is hedged. That is the meaning of the covered differential. The covered differential would be virtually nil at all times. For the sake of argument, let us say that the U.S. interest rates are 12 per cent and the Canadian interest rates are 16 per cent; they are four percentage points apart. I will use four percentage points because Mr. Gordon has used that number before your committee and the editors of the *Star* use it all the time; sometimes they use 6 per cent. On the face of it, it would pay an investor greatly to buy at the Canadian spot rate, but the rate he would get for the Canadian dollar forward would be at a discount from the spot rate sufficient to offset his advantage in interest rates. There would be a complete

[Traduction]

seurs ne prennent pas de risques de ce genre, à moins qu'ils aient une bonne raison de le faire, soit qu'ils s'attendent à faire un paiement dans l'autre monnaie, ou qu'ils veuillent spéculer avec l'intention bien arrêtée de passer dans l'autre monnaie, ce qui serait le cas s'ils prévoient que le dollar canadien va prendre de la valeur. Un investisseur peut utiliser ses dollars américains pour acheter des dollars canadiens à découvert, investir cet argent au Canada et espérer que le taux de change sera en sa faveur.

Dans ce genre de marché, les institutions ne font jamais de telles transactions à découvert. Je ne parle que du fait que l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains, à court terme, n'est pas un rapport fixe, mais qu'il est sujet à de nombreuses variations selon le marché. Même cette année, nous avons connu des périodes où les taux canadiens étaient inférieurs aux taux américains.

Le sénateur Hicks: Momentanément toutefois.

M. MacIntosh: C'est vrai, uniquement pour une courte période et seulement parce que la banque centrale pensait que les forces qui maintenaient le dollar canadien étaient assez fortes pour qu'elles puissent permettre aux taux d'intérêt canadiens d'être moins élevés par rapport aux taux américains.

Le sénateur Robichaud: Ce n'est arrivé que pendant quelques heures, pas des jours.

M. MacIntosh: Si vous examinez le tableau, sénateur, vous verrez que nos taux sont tombés en dessous des taux américains pendant plusieurs semaines au cours du mois de février. Comme vous pouvez le constater, ce tableau couvre une période d'un mois. Même aujourd'hui, nos taux d'intérêt à court terme ne sont que de un pour cent au-dessus des taux américains, à découvert.

Dans le marché garanti, la situation est assez différente. Les gros investisseurs comme les provinces, les fonds du patrimoine, les banques, les compagnies d'assurance, les investisseurs étrangers et d'autres opèrent tous dans un marché garanti. Prenez, par exemple, un investisseur de New-York qui veut placer son argent dans le court terme, au Canada, en achetant des bons du trésor du gouvernement du Canada. Il les achètera au taux canadien au comptant. Pour mieux comprendre le phénomène, disons qu'il placera son argent dans des bons du trésor de 90 jours. Au moment même où il effectuera cette transaction, il achètera une option de vente de dollars canadiens dans 90 jours, afin qu'à l'échéance de ses bons du trésor il puisse liquider sa position automatiquement en dollars américains. De cette façon, il est protégé. Voilà ce que signifie l'écart avec protection. Cet écart sera pour ainsi dire nul à tout moment. Aux fins de la discussion, disons que le taux d'intérêt américain est de 12 pour cent et que le taux canadien est de 16 pour cent; il y a écart de 4 points. J'ai choisi cet écart parce que c'est celui que M. Gordon a utilisé plusieurs fois, lors de son témoignage devant votre Comité, et il est également utilisé par les journalistes du *Star* continuellement, quand ce n'est pas un écart de 6 p. 100. Il serait donc infiniment rentable pour un investisseur d'acheter au taux canadien, mais le taux qu'il obtiendra pour l'option de vente de ces dollars canadiens serait inférieur par rapport à ce taux, suffisamment pour

[Text]

offset in the exchange market at any given moment. This is so because if there were not an offset, there would be a vacuum in the exchange market and people would fill it instantly.

It seems to me that Walter Gordon and his friends simply do not understand the financial implications of talking about our rates being set several percentage points below American rates. In the Canadian money market, in Toronto, Montreal and Vancouver, there are several hundred people sitting in front of open telephone lines to New York, to Frankfurt and to London. If the interest rates in Canada were to be changed arbitrarily by 4 per cent, circumstances would change so quickly that we would not have time to move. The exchange market would move instantly—here I am talking about seconds and minutes, not of hours or days.

I have heard some people, who really should know better, saying, "Well, why don't we try it and see what happens," meaning what happens in a few weeks or months. That is absurd. What happens will happen instantly, because anybody with hundreds of millions of dollars in the market—and we are talking about people with very large sums invested—will know about such a change instantly. They will not wait to find out what happens if our rates are knocked down 4 per cent. They will move their money instantly to New York, Frankfurt, London or wherever. The exchange rate will react instantly.

What happens over the long run is another question; it is a question of expectations. There can be absolutely no shadow of a doubt, however, that Canadian rates cannot be arbitrarily moved 4 per cent below U.S. rates without setting up the most consequential effects.

If I may, Mr. Chairman, I will mention a few numbers. I will talk about the available resources that people could move if they wished to do so. I have collected these numbers from one of the bank's economists. I may state, at this point, that I have collected all of my material from a variety of my friends in the banking industry and, to some extent, from the investment dealing industry, in order to have the statistical information which I do not have internally in my own office.

At the present time, non-residents of Canada hold approximately \$6 billion in Canadian money market paper. By that term I mean Government of Canada treasury bills, sales finance company paper from companies such as General Motors Acceptance, 90-day notes, and so forth; other short-term paper includes provincial government treasury bills. Canadian residents hold short-term paper in the Canadian money market as well. There is nothing to prevent Canadian residents from selling Canadian paper and buying foreign paper, so it is not just a question of what non-residents will think of the interest rates. It is also a question of what Canadians think of the relative levels of interest rates. At the present time, the Canadian public holds approximately \$7 billion in treasury bills. They hold sales finance company paper in the amount of \$3.5 billion; commercial paper in the amount of \$10 billion—and by "commercial paper" I mean

[Traduction]

annuler tout avantage. Il y aurait une compensation totale dans le marché des changes à n'importe quel moment. C'est ainsi parce que, si cette compensation n'existait pas, il y aurait un vide dans le marché des changes et les gens le rempliraient immédiatement.

Il me semble que Walter Gordon et ses amis ne comprennent tout simplement pas les répercussions financières de la possibilité de fixer nos taux plusieurs points en dessous des taux américains. Dans le marché des changes canadien, à Toronto, Montréal et Vancouver, il y a plusieurs centaines de personnes assises devant un téléphone reliées à New-York, Francfort et Londres. Si les taux d'intérêt au Canada étaient changés arbitrairement de 4 pour cent, les circonstances changeraient si rapidement que nous n'aurions pas le temps d'agir. Le marché des changes bougerait instantanément, je parle de secondes et de minutes, non d'heures et de jours.

J'ai entendu certaines personnes, qui pourtant devraient connaître la situation mieux que cela, dire: «Pourquoi ne pas l'essayer et voir ce qui arrivera», en voulant dire ce qui arrivera dans quelques semaines ou mois. C'est absurde. Ce qui arrivera se produira immédiatement, parce que quiconque possède des centaines de millions de dollars investis dans le marché, et je parle de ceux qui ont des sommes considérables investies, sera au courant d'un tel changement immédiatement. Il n'attendra pas de voir ce qui se produira si nos taux d'intérêt baissent de 4 pour cent. Il investira immédiatement son argent à New-York, Francfort, Londres ou ailleurs. Le taux de change réagira instantanément.

Ce qui se produira à long terme est une toute autre question; cela dépendra de ce qu'on attend. Il ne peut y avoir aucun doute néanmoins que les taux canadiens ne puissent pas être abaissés arbitrairement de 4 pour cent par rapport aux taux américains sans entraîner des effets très importants.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je citerais quelques chiffres. Je parlerais des fonds disponibles que les gens peuvent déplacer à leur gré. Ces chiffres m'ont été fournis par un des économistes de la banque. Je dois déclarer que j'ai obtenu toutes ces données auprès de plusieurs amis qui travaillent dans les institutions financières et, dans une certaine mesure, dans l'industrie des placements, de manière à obtenir des données que je ne possède pas dans mon propre bureau.

À l'heure actuelle, les non résidents du Canada détiennent environ 6 milliards dans le marché des changes au Canada. Par cela j'entends les bons du trésor du Gouvernement du Canada, des effets de sociétés financières comme la General Motors Acceptance, des billets de 90 jours et ainsi de suite; d'autres titres à court terme comprennent les bons du trésor de gouvernements provinciaux. Les résidents canadiens détiennent de tels titres dans le même marché évidemment. Rien ne peut empêcher des résidents canadiens de vendre des titres canadiens et d'acheter des titres étrangers, il ne suffit donc pas de savoir ce que les non résidents penseraient des taux d'intérêt. Il faut aussi se demander ce que les résidents canadiens en pensent. À l'heure actuelle, le public canadien détient environ 7 milliards de dollars sous la forme de bons du trésor. Il détient des effets de sociétés financières qui représentent la somme de 3.5 milliards de dollars; des titres commerciaux

[Text]

the notes issued by companies such as Canadian Pacific, the T. Eaton Co. and so forth—bankers acceptances, which are transferable instruments, in the amount of \$10 billion; bearer deposit notes in the bank in the amount of \$7.5 billion; and other types of certificates, corporate holdings of short-term instruments in the Canadian banks, in the amount of \$35 billion. That list of items adds up to \$73 billion. All of that paper can be sold and the funds can be taken and used to buy U.S. dollars and invested in New York or wherever. That can happen, senators, within 90 days. To talk about finding out what would happen if interest rates were moved down several per cent is absurd. What would happen would hit us so fast that the exchange reserves in the Bank of Canada, which amount to approximately \$4.5 billion, would go between Tuesday and Thursday.

Of course, a related proposition offered to us by some people like Mr. Gordon is that we institute exchange controls. We cannot begin to talk about an arbitrary lowering of Canadian interest rates by 4 per cent without recognizing that we would have to have exchange controls to stop the outflow that I have been talking about. We had an exchange control system under the Foreign Exchange Control Board during the war, under wartime conditions. At that time we had to enforce it most vigorously. A person could not get U.S. dollars at the bank unless he presented his passport and all kinds of other documentation. To do that in Canada under the present peacetime conditions would be extremely difficult. One of the reasons for this is that the transactions across the Canadian-U.S. border are so enormous in number. I collected some figures from one of my colleagues. I asked him to find out how many border crossings there were between Canada and the U.S. in a year. For 1981, there were 147 million border crossings. If we talk about foreign exchange controls, first of all we are talking about having a bureaucratic system which would examine the pockets of everybody going over the border, because that is just what we would have to do. Border crossings are only part of it. If you go to Buffalo, Miami, or Seattle, or wherever you can use a credit card. The Visa card systems are worldwide now and we have a settlement system with the Visa card. If you had exchange controls, you would have everyone checking out his Visa card, to get his limit, and also the Master card, Diners Club, the Texaco credit card, and so on. If you talk about solving the problem of unemployment in this country, if you had a foreign exchange control board I daresay we would absorb the one million unemployed people in Canada. We would solve the unemployment problem. That is to say nothing of capital markets—I have not mentioned them—or ordinary business transactions, the flow of transactions, and exports and imports. The stock market, the bond market, the money market, the commodities market: you would have to go into every single one of them.

Sometimes people say without thinking "Well, let us not do all that. Let us just do transactions over \$1 million. Let us just

[Traduction]

pour un montant de 10 milliards de dollars et par là j'entends des billets émis par des sociétés comme le Canadien Pacifique, La T. Eaton Co., des acceptations de banque, qui sont des effets négociables, pour des montants de 10 milliards de dollars; les certificats de dépôt au porteur dans les banques s'élèvent à 7.5 milliards de dollars; d'autres genres de certificats, des portefeuilles de société dans les banques canadiennes, composés d'effets à court terme, représentent une somme de 35 milliards de dollars. Tous ces effets représentent un montant de 73 milliards de dollars. Ils peuvent tous être vendus et les fonds peuvent être utilisés à l'achat de dollars américains et place à New-York ou ailleurs. Cela peut se produire, sénateurs, en moins de 90 jours. Déclarer découvrir ce qui se produira si les taux d'intérêt étaient abaissés de plusieurs points est absurde. Ce qui se produira arrivera tellement vite que les réserves de devises de la Banque du Canada, qui s'élèvent à près de 4.5 milliards de dollars, disparaîtraient entre mardi et jeudi.

Bien sûr, certaines personnes comme M. Gordon ont proposé l'établissement d'un contrôle des changes. Nous ne pouvons pas parler d'un fléchissement arbitraire des taux d'intérêt canadiens sans reconnaître qu'il nous faudra un contrôle des changes pour arrêter les fuites de capitaux dont j'ai parlé. Nous avons eu un contrôle des changes sous la surveillance de la Commission du contrôle des changes, durant la guerre, dans les conditions qui prévalent en temps de guerre. A cette époque, il a fallu que nous le fassions respecter avec fermeté. Une personne ne pouvait obtenir de devises américaines à la banque sans présenter son passeport et bien d'autres documents. Établir un tel contrôle, dans les conditions actuelles au Canada, serait extrêmement difficile. L'une des raisons en est que le nombre des transactions d'un pays à l'autre est beaucoup trop important. Un de mes collègues m'a fourni quelques chiffres à ce sujet. Je lui avait demandé le nombre de traversées entre le Canada et les États-Unis en une année. En 1981, il y en a eu 147 millions. Si nous parlons de contrôle des changes, nous parlons tout d'abord d'un système bureaucratique qui nous permettrait d'examiner les poches de toute personne qui traverse la frontière, parce que c'est ce que nous aurions à faire. Les traversées de la frontière ne représentent qu'une partie du problème. Si vous allez à Buffalo, à Miami, à Seattle ou ailleurs, vous pouvez toujours utiliser votre carte de crédit. Le réseau des cartes Visa est mondial maintenant et nous possédons un système de règlement avec la carte Visa. Si vous aviez un contrôle des changes, tout le monde essaierait d'utiliser sa carte Visa au maximum, de même que les cartes Mastercard, Diners Club, Texaco, etc. Si vous essayez de résoudre le problème du chômage au Canada, je dirais qu'avec un contrôle des changes vous pourriez absorber le million de chômeurs au Canada. Nous pourrions au moins résoudre le problème du chômage. Je ne parle même pas du marché des capitaux. Je ne l'ai pas mentionné, ou toutes les transactions commerciales habituelles, les importations et les exportations, le marché des obligations, le marché boursier, le marché des devises, le marché des marchandises: il faudra que vous établissiez des contrôles dans chacun de ces marchés.

Les gens disent parfois sans réfléchir: «Ne procédons pas ainsi, occupons-nous uniquement des transactions de plus de

[Text]

do the capital markets"; but there is no such thing. Money is—the word is frangible: you can divide it infinitely. You can change its form; you can buy stocks and sell them. If you could not get a Visa card or Master card transaction, you could buy American Telephone stock today in New York, and sell it tomorrow, and you would have U.S. dollars. So you cannot separate the capital market from the current market; and you would never succeed in separating the big market from the small market. You would still have flows which would adjust to that. It would be impossible. If you go in for exchange control, you go the whole way. You don't leave a single loophole whatsoever, because as soon as you have loopholes you have inequity in society, you have people cheating. You would have black markets, of course. You would have the most massive black market you could imagine, and it would not be confined to money; it would also include goods. It would end up with cigarettes, or liquor, anything you could move. So exchange controls, of course, could be introduced, but in our society I guarantee, honourable senators, that if you even went as far as the French do in France it would be quite unacceptable. If you go into a hotel in Paris, as you know, they take your passport away from you. I find it most aggravating to have them take my passport at the hotel and keep it overnight until they get around to looking at it. You begin to wonder if you are going to get it back or who is photographing it while you are out. It is a mild police system that they have in France. You cannot cash a cheque in a French bank without their asking you to pull out your passport, and they write it all down. Even if you have an American Express card, they ask you for that.

That is just a mild and tiny form of it; but multiply it by 10,000 and that is what you have. I am saying that a foreign exchange control system is not feasible under the economic and social conditions in this country. The Canadian public would not stand for it for five seconds. People who advocate that simply do not know what they are talking about.

Mr. Chairman, may I continue with this line of thought?

The Chairman: Yes.

Dr. MacIntosh: One thing that is very clear about the Canadian economy is that our savings rate is remarkably high compared with the American rate. I have here some figures. I do not have copies, but perhaps I could table them. The rate of personal savings in Canada, that is of the personal disposable income in 1981, was 11 per cent; 11 cents of every dollar of after-tax personal income was saved. In the U.S. in 1981 it was 4.7 per cent. The difference is truly remarkable, and that is not peculiar to 1981; that has been the case for the last decade. Our rate has been up around 10 per cent for 10 years and their rate has been drifting down from 8 per cent to 7 per cent to only 5 per cent or so. One would ask "How on earth can this be so?" In fact, last year an important congressional committee, the Joint Committee of the Senate and the House, was up here, and I spoke to them about this subject. They were doing an investigation of the issue in Canada, to try to find out

[Traduction]

un million de dollars. Ne nous occupons que du marché des capitaux»; mais ce n'est pas possible. L'argent est fragile, on peut le diviser à l'infini. Vous pouvez en changer la forme, vous pouvez acheter des actions et les revendre. Si vous ne pouvez effectuer de transactions à l'aide de votre carte Visa ou Mastercard, vous pouvez acheter des actions d'une compagnie de téléphone américaine à New-York et les revendre le lendemain pour obtenir des devises américaines. Vous en pouvez donc pas séparer le marché des capitaux des autres marchés; et vous ne parviendrez jamais à séparer les grosses transactions des plus petites. Il y aura toujours des fuites. Si vous établissez un contrôle des changes, il faut qu'il soit total. Il ne faudra pas laisser une seule possibilité d'évasion, car dès qu'il y en a, l'injustice règne dans la société et certaines personnes trichent. Il est évident que vous aurez des marchés noirs. Vous aurez le plus important marché noir que nous puissiez imaginer et il ne se limiterait pas aux devises; il s'attaquerait aussi aux biens, les cigarettes, l'alcool, tout ce qui peut se transporter. Il est toujours possible d'établir un contrôle des changes, mais dans notre société je vous assure, sénateurs, que si vous pensez à établir quelque chose qui ressemble à ce que les Français font en France, ce serait tout à faire inacceptable. Comme vous le savez, si vous allez à l'hôtel à Paris, on vous retire votre passeport. Je trouve cela très énervant qu'ils puissent conserver mon passeport toute une nuit. Vous vous demandez si vous le retrouverez ou qui est en train de le photographier pendant que vous êtes sorti. Pourtant en France le régime policier n'est plutôt souple. Vous ne pouvez pas toucher un chèque dans une banque française sans qu'on vous demande de montrer votre passeport et ils prennent tout en note. Même si vous avez une carte de l'American Express, ils vous demandent votre passeport.

Il ne s'agit là que de peu de choses; mais multipliez-les par 10,000 et voilà ce que vous avez. Je dis qu'un contrôle des changes est impossible dans les conditions économiques et sociales qui existent au Canada. Les Canadiens ne le supporteraient pas cinq seconds. Les gens qui encouragent un tel contrôle ne savent pas de quoi ils parlent.

Monsieur le président, me permettez-vous de poursuivre dans cette voie?

Le président: Oui.

M. MacIntosh: Une chose est sûre au sujet de l'économie canadienne, c'est que notre taux d'épargne est remarquablement élevé par rapport au taux américain. J'ai ici quelques chiffres. Je n'ai pas de copies de ce document, mais peut-être pourrais-je le déposer au dossier. Le taux d'épargne des particuliers au Canada, c'est-à-dire une partie du revenu disponible en 1981, était de 11 p. 100; 11 cents de chaque dollar du revenu d'un particulier après impôt allaient à l'épargne. Aux États-Unis, le taux était de 4.7 p. 100 en 1981. La différence est vraiment remarquable et elle n'est pas particulière à 1981; il en a été ainsi au cours de la dernière décennie. Notre taux s'est maintenu autour de 10 p. 100 pendant 10 ans, alors que leur taux allait de 8 à 7 p. 100, puis à 5 p. 100. On pourrait se demander pourquoi il en est ainsi. En fait, l'année dernière, un important comité du Congrès, le Comité conjoint du Sénat et de la Chambre, était de passage à Ottawa et j'ai eu l'occasion

[Text]

why we were doing so well. Incidentally, their joint Committee of the Senate and the House is an outstanding committee. I wish we had such a joint committee of the Senate and the Commons in this country. It would be a useful exercise. We do have some joint committees, and it would be good if we could bring the Senate's expertise to the other house on this issue.

An hon. Senator: Careful!

Senator Godfrey: You are only saying what we have been saying.

Dr. MacIntosh: From looking at the situation, they concluded that we had created a tax environment which made it very attractive to save in this country. By that I mean RRSPs, pension deductibility, and that sort of thing, which we had carried further than they had. They are now getting into it on a bigger scale but they have not carried the RRSP plan to the same extent and it has been a big factor in the last 10 years in this country—such that there are over \$20 billion in RRSPs in this country. The numbers are approaching the size of the pension funds. One thing that disturbs me is that some of the people in the other place ignore the fact that RRSPs have become a major part of the pensionable assets of Canadians in the last 10 years. That is one side of it.

Another major reason is that the Americans have had regulated ceilings on rates of interest for a long time and they are just now getting rid of them. In fact, it has created a really serious problem in the United States. In the U.S. banking system, until last year they had a 5¼ per cent ceiling on a rate that could be paid to an individual personal depositor in the banks—this at a time when the prime rate went to 20 per cent or over. They had a ceiling of 5¼ per cent on savings rates. Even then the banks have not done that well down there; but the fact is that they had an enormous spread created by law. In the U.S. it tended to drive all the individual savers into the money market funds. They have gone right outside the banking system now into an unregulated market of mutual funds, and there are now over \$200 billion in those money market funds, which pay unlimited rates of interest because they are outside the regulatory framework. They were never in banking, and the banks in the U.S. have been drained—and even more than the banks, the savings and loans institutions down there, which are private institutions and a little more akin to our credit unions, have been extremely seriously damaged by this drain of deposits, to the point where legislation has finally forced the U.S. Congress to move on the issue. Only a week ago they removed the ceiling on the savings and loans so that they can now compete with the money market funds. Now they are trying to introduce legislation in Congress for the banks to do the same because the money will all continue to go out of the banks. The fact is that the regulation of interest in the U.S. had a very deleterious effect on the rate of savings in the country. Those things are big factors.

[Traduction]

d'aborder ce sujet avec ses membres. Ils effectuaient une enquête à cet égard, afin de découvrir pourquoi nous avions de tels résultats. Entre parenthèses, leur comité conjoint du Sénat et de la Chambre est remarquable. Je souhaiterais que nous ayons un tel comité au Canada. Il serait très utile. Nous avons quelques comités conjoints et il serait bon que nous fassions profiter la Chambre des connaissances précieuses du Sénat sur cette question.

Une voix: Attention!

Le sénateur Godfrey: Vous ne faites que répéter ce que nous avons toujours dit.

M. MacIntosh: En étudiant la situation, ils en ont conclu que nous avions créé un régime fiscal qui rendait l'épargne très intéressante au Canada. Je songe en particulier au REER, à la possibilité de déduire la pension de retraite et à ce genre de choses qui vont beaucoup plus loin que ce qu'ils ont. Ils commencent à le faire sur une plus grande échelle mais cela n'atteint pas encore l'ampleur qu'ont atteint les REER, qui ont pris une telle importance au cours des dix dernières années au Canada, car ces régimes représentent plus de 20 milliards de dollars. Ils ont presque autant d'importance que les régimes de rentes. Ce qui me dérange c'est que bien des gens ignorent que les REER occupent une place importante dans l'actif des régimes de rentes au Canada au cours des dix dernières années. C'est là un aspect de la question.

Une autre raison importante est que les Américains ont eu pendant longtemps des plafonds réglementés sur les taux d'intérêt et qu'ils commencent à peine à s'en débarrasser. En fait, cette situation a créé un très grave problème aux États-Unis. Jusqu'à l'année dernière, les banques américaines ne pouvaient pas verser plus de 5¼ pour cent d'intérêt à un particulier qui déposait de l'argent en banque, même à l'époque où le taux d'escompte atteignait 20 pour cent ou plus. Le plafond était fixé à 5¼ pour cent pour les comptes d'épargne. Malgré cela les banques n'ont pas réalisé de très fort profits aux États-Unis. Le fait est que la loi a créé un écart considérable. Aux États-Unis, elle a eu tendance à pousser tous les épargnants vers les fonds du marché de l'argent. Ils ont quitté les banques pour placer leur argent dans le marché non réglementé des fonds mutuels où se trouvent maintenant plus de 200 milliards de dollars, car ce marché a des taux d'intérêt illimité puisqu'il échappe à la réglementation. Les banques américaines ont été vidées et c'est encore plus vrai des institutions d'épargne et de prêts qui sont des institutions privées qui ressemblent à nos caisses de crédit. Ces institutions ont gravement souffert de cette fuite des dépôts, à tel point que le Congrès américain a été obligé de se pencher sur la question. Ce n'est que la semaine dernière qu'ils ont décidé d'abolir le plafond sur les épargnes et les prêts afin qu'elles puissent concurrencer le marché de l'argent. Ils tentent maintenant de déposer des projets de loi devant le Congrès pour que les banques puissent faire la même chose, parce que l'argent continuera de sortir des banques si ce n'est pas fait. Le fait est que la réglementation de l'intérêt aux États-Unis avait un effet très nuisible sur le taux d'épargne du pays. Ces choses ont une grande importance.

[Text]

Given this big difference, Mr. Chairman, in savings rates, one would have thought that we would therefore be able to have a lower level of interest rates, that our large deficit could be more easily financed. That might be true except for the fact that we have blown it all away on the priority the government has given to Canadianization, to take-overs. We have blown our advantage. Instead of saying, "Great, we have a high rate of savings", we have taken those savings and drained them off in two forms. One form is the very large federal deficit, which has crowded out the private sector for the past five years. The government has been borrowing net \$10 billion to \$12 billion per year. That is \$1 billion per month, and it has crowded out the private sector.

The Chairman: Has it really? Is \$1 billion per month very much?

Dr. MacIntosh: Oh, yes, Mr. Chairman. One billion dollars is a whole lot in this market. Let us put it in the context of the Canada Savings Bonds issued last November which raised \$12 billion in one fell swoop. I do not think that is a net figure. I think much of that figure constitutes the roll-over of other issues. Let us say that half of that \$12 billion was net. We all know that that Canada Savings Bond issue had a jarring effect on the whole financial intermediation structure in this country. It was bunched in one month, but the fact is that \$1 billion per month is a big figure in this country, a very big figure.

Of course, the American government is having a bad time over a deficit of \$100 billion. As to why the Americans are so upset over \$100 billion per year, I think there are two of three reasons. The first reason is that their savings rate is low. They do not have the funds to finance such a deficit to the extent we do. Secondly, the Americans cannot go abroad for the money, as we do. We borrow in their market in New York. We do not finance all our deficit here.

I just checked the numbers of last year, and we financed \$2 billion of our federal requirements in the United States, including the instruments of the federal government itself. The provinces raised \$6 billion in the U.S. market. That is a total of \$8 billion which was raised in New York alone, and I am not even talking about the corporations. The Americans cannot do that. They cannot come to Canada or go anywhere else in the world to borrow for their deficit. They have to borrow at home. So they don't have an outlay abroad as we do and they have a low rate of savings. Furthermore, they have a highly developed financial market.

The last point I would like to make is that the take-over policy—the National Energy Program and the budget policies related to the NFP and the Canadianization philosophy—which is a priority of the government goes directly against the priority of getting interest rates down. That is to say that if the government is not going to use dollars to finance new activity

[Traduction]

Étant donné cette grande différence dans les taux d'épargne, monsieur le président, on pourrait penser que nous aurions été capables d'avoir un plus bas niveau de taux d'intérêt, que notre déficit pourrait être plus facilement financé. Il aurait pu en être ainsi, sauf que le gouvernement a décidé de mettre l'accent sur la canadianisation et les prises de contrôle. Nous avons gâché notre avantage. Au lieu de dire: «Magnifique, nous avons un taux élevé d'épargne» nous avons pris cette épargne et nous l'avons épuisée de deux manières. L'une de ces manières est le très imposant déficit du gouvernement fédéral qui a décimé les rangs du secteur privé au cours des cinq dernières années. Le gouvernement a emprunté de 10 à 12 milliards de dollars par année. Cela représente une somme de un milliard de dollars par mois.

Le président: Vraiment? Est-ce qu'un milliard de dollars par mois est une si grosse somme?

M. MacIntosh: Oh oui, monsieur le président. Un milliard de dollars représente une très grosse somme dans le marché. Plaçons-la dans le contexte de l'émission des obligations d'épargne du Canada de novembre dernier, qui a permis de recueillir 12 milliards de dollars d'un seul coup. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un montant net. Je pense que la majeure partie de cette somme est composée du roulement d'autres émissions. Disons que la moitié des 12 milliards de dollars représente un montant net. Nous savons tous qu'une émission d'obligations d'épargne du Canada a un effet discordant sur toute la structure financière d'intermédiaires du pays. Cela s'est fait en un mois, mais il n'en reste pas moins qu'un milliard de dollars par mois est une somme importante au pays, une somme très importante.

Bien sûr, le gouvernement américain connaît des temps difficiles avec un déficit de 100 milliards de dollars. Pourquoi les Américains s'inquiètent-ils tant de 100 milliards de dollars par année, je pense qu'il y a deux ou trois raisons à cela. La première est que leur taux d'épargne est bas. Ils n'ont pas les fonds qu'il faut pour financer un tel déficit. Deuxièmement, les Américains ne peuvent pas emprunter des fonds à l'étranger comme nous le faisons. Nous empruntons sur leur marché, à New-York. Nous ne finançons pas tout notre déficit ici-même.

J'ai vérifié tout récemment les chiffres de l'année dernière et je constate que nous avons financé 2 milliards de dollars de nos besoins fédéraux aux États-Unis, y compris les effets du gouvernement fédéral lui-même. Les provinces ont recueilli 6 milliards de dollars dans le marché américain. Le tout représente un total de 8 milliards de dollars que nous sommes allés chercher à New-York seulement et je ne parle même pas des sociétés. Les Américains ne peuvent pas faire la même chose. Ils ne peuvent pas aller au Canada ou ailleurs pour emprunter de manière à financer leur déficit. Ils doivent emprunter chez eux et, en plus, leur taux d'épargne est faible. Qui plus est, ils ont un marché financier extrêmement développé.

Le dernier point que j'aborderai porte sur la politique de prise de contrôle, le Programme énergétique national, la politique budgétaire qui le concerne et le principe de la canadianisation qui est une des priorités du gouvernement et qui s'oppose directement à la baisse des taux d'intérêt. Ce qui revient à dire que si le gouvernement n'utilise pas les dollars pour financer de

[Text]

in this country but to buy out American or foreign non-resident owners, it is diverting a large part of the savings flow out of the stream of financing activity and, other things being equal, raising interest rates very significantly by the take-over policy. The government can choose what kind of policy it wants, but it cannot have it both ways. It cannot have a take-over policy and, at the same time, effectively bring interest rates down.

I just dug out something which, I think, is very relevant to this subject. I do not wish to be partisan about this subject, because it is not confined to a single party position, but I have here some comments made by a person who, perhaps, in the past had an influence on these activities. Mr. Coutts, speaking recently to a gathering in Calgary, said that the government should speed up its base of Canadianization of Canada's major industries. Then he said that the National Energy Program strategy should be applied to several other key sectors, including mineral and wood products, auto and farm machinery and telecommunications. In other words, he extended the NEP to everything else. I do not think that Mr. Coutts can conceivably be aware of the fact that the Canadianization policy has already had a most deleterious, harmful effect on our capital markets. It has, as I say, taken the flow of savings and used it, to the extent of \$5 billion to \$8 billion last year, to buy back assets from the United States and now he proposes to extend that even further.

I don't know what it takes to understand what has been happening in this country, but this policy has had a major impact on the economics of this country, and to talk about extending it when we can all see around us what is happening, is extraordinary. The government cannot have two such priorities. If Canadianization is its priority, then it will have to pay for it with, among other things, a high rate of interest which reflects on how savings and resources are used. Mr. Coutts says elsewhere in the speech that he would like to get interest rates down. That is totally inconsistent with the first part of his speech on Canadianization.

That is the point I wanted to make to you, that you cannot have it both ways. We all know what has happened to the NEP over the past few days. However, it is not just the NEP, it is the whole approach of this government and the provincial governments. This intervention into the system which is hobbling the private sector from making capital investments has had a very harmful effect, and we will not get out of it if this approach is to continue. What we need in this country is a reversal of this attitude. We will not see Hibernia develop with the attitude that presently prevails between the federal and provincial governments of this country or any other mega-project. So it is foolish to talk about the Alsands as being dead "so we will do something else". We don't want to do anything else at all with the present environment.

What Mr. Coutts has said is full of basic inconsistencies. You cannot talk about job creation and higher interest rates

[Traduction]

nouveaux projet, mais s'en sert pour racheter des sociétés américaines ou étrangères, il détourne une grande partie de l'épargne de l'activité financière et, toutes choses se valant, la politique de prise de contrôle ne peut qu'entraîner une hausse des taux d'intérêt. Le gouvernement peut choisir le genre de politique qu'il veut, mais il ne peut pas tout avoir. Il ne peut pas mettre de l'avant une politique de prises de contrôle et en même temps faire baisser les taux d'intérêt.

J'ai justement découvert quelque chose qui me semble tout à fait approprié au sujet que nous étudions en ce moment. Je ne veux pas sembler partisan, mais j'ai ici quelques observations faites par une personne qui, peut-être dans le passé, a exercé une certaine influence dans ce domaine. M. Coutts, parlant lors d'une réunion qui a eu lieu récemment à Calgary, a déclaré que le gouvernement devrait accélérer la canadianisation des principales industries du Canada. Il a ensuite ajouté que la stratégie du Programme énergétique national devrait s'appliquer à plusieurs autres secteurs clés, y compris les mines et les produits forestiers, l'automobile, la machinerie agricole et les télécommunications. En d'autres mots, il voudrait étendre le PEN à tout ce qui reste. Je ne pense pas que M. Coutts puisse être conscient du fait que la politique de canadianisation a déjà eu des effets extrêmement nuisibles sur le marché des capitaux. Elle a, comme je l'ai déjà dit, drainé l'épargne au rythme de 5 à 8 milliards de dollars l'année dernière pour racheter des avoirs américains et maintenant il propose de l'étendre encore davantage.

Je ne sais pas ce qu'il faudrait pour qu'on comprenne ce qui se passe au Canada, mais cette politique a eu des répercussions importantes sur l'économie du pays et penser à l'étendre est extraordinaire quand on sait ce qu'elle produit comme résultats. Le gouvernement ne peut pas avoir deux priorités aussi contradictoires. Si la canadianisation est sa priorité, il faudra alors être prêt à en payer le prix, entre autres, un taux élevé d'intérêt qui reflète la manière dont les épargnes et les ressources sont utilisées. M. Coutts a également déclaré qu'il aimerait voir baisser les taux d'intérêt. C'est tout à fait en opposition avec ce qu'il dit au sujet de la canadianisation.

Voilà ce que je voulais dire, on ne peut pas poursuivre deux objectifs aussi opposés. Nous savons tous ce qui est arrivé au PEN au cours des derniers jours. Néanmoins, il ne s'agit pas uniquement du PEN, c'est de toute l'attitude du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux qu'il s'agit. Leurs interventions, qui empêchent le secteur privé d'effectuer des placements en capitaux, ont eu des effets extrêmement nuisibles et nous ne nous en sortons pas s'ils maintiennent une telle attitude. Ce dont le pays a besoin est une approche complètement différente. Hibernia ne pourra pas se développer avec les relations qui existent à l'heure actuelle entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ni aucun autre méga-projet d'ailleurs. Il est déraisonnable de penser, après la mort du projet Alsands, que nous pourrions faire autre chose. Nous ne voulons pas faire quoi que ce soit d'autre dans les conditions actuelles.

La déclaration de M. Coutts est pleine de contradictions. Il n'est pas possible de parler en même temps de création d'em-

[Text]

and Canadianization as a priority all at once. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Dr. MacIntosh. I understand that you have a paper on the relative rates of savings in Canada and the United States, is that correct? Do you wish to table that?

Dr. MacIntosh: Yes, I do.

The Chairman: Perhaps we could have copies of that made and distributed to the members of the committee. I would like to remind members of the committee that at 9:00 in this same room on Thursday next the witness will be Dr. Thomas Courchene who has been before the committee before and has taken a particular interest in the subject of the correlation of interest and exchange rates and most especially the bank of Canada policy. The lead questioner is Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, like the witness, I don't think I can be described as a disciple of Walter Gordon, though I hope I might be thought of as a friend. However, unlike the witness, I am not a regular reader of the *Toronto Star*, so I don't really know what particular policies they are advocating, though I take it that they support the point that Mr. Gordon is making.

I want to come back to the point where you started to ask about the general thrust of our economic policy in this country. I think, quite rightly, that you express some concern about the Gordon approach of stimulation and of lowering interest rates and about the introduction of restraint by controls and that sort of thing. I agree that that is not a very attractive prospect, yet, I would hope that it would not drive us, on the other hand, to the extreme of support of the *status quo* with respect to both the monetary and economic policies being followed by the government. I think that the position was well put by Mr. Mulholland, of the Bank of Montreal, when he spoke the other day on this line of problem. He said some things of which we could perhaps well afford to take note. While expressing his concern about the Walter Gordon approach, which he does not like, he had some things to say about the present policy which I would like to bring to your attention, because his position is that policies being implemented in the name of monetarism are threatening the gradual destruction of the North American economy. How long can we have 17 per cent interest rates before the economy is in even more serious trouble than it already is?

When I look out on the wasteland of bankruptcies in the country today, and the extraordinary record of company reports with no profits, or with losses, or cash flows that are entirely pledged to pay bank interest rates, and things of that description, I understand something of what Mr. Mulholland was driving at when he expressed that opinion.

He was searching in his speech, as I understand it, for some third course between Walter Gordon on the one hand, and Governor Bouey on the other. He says that the first step towards that goal, without compromising the anti-inflationary thrust that we all agree, I think, is very important, is that we

[Traduction]

plais, de taux élevés d'intérêt et de canadianisation. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Merci beaucoup, M. MacIntosh. Je crois comprendre que vous avez un document qui porte sur les différents taux d'épargne au Canada et aux États-Unis, est-ce exact? Désirez-vous déposer ce document?

M. MacIntosh: Oui, je le veux.

Le président: Nous pourrions peut-être en faire des copies et les distribuer aux membres du Comité. Je voudrais rappeler aux membres du Comité que nous recevrons jeudi, à 9h, dans cette même pièce, M. Thomas Courchene qui a déjà comparu devant le Comité et qui porte un grand intérêt au rapport entre les taux d'intérêt et le taux de change et, plus particulièrement, à la politique de la Banque du Canada. Le sénateur Roblin dirigera le débat.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, tout comme le témoin, je ne pense pas que l'on puisse me considérer comme un disciple de Walter Gordon, quoique je puisse me considérer comme un de ses amis. Toutefois, contrairement au témoin, je ne lis pas régulièrement le *Toronto Star*, je ne sais donc pas quelles politiques particulières il prône, mais je peux supposer qu'il appuie les théories de M. Gordon.

Je voudrais revenir au point où vous avez posé des questions sur la portée générale de notre politique économique au Canada. Je pense que vous avez exprimé avec justesse certaines inquiétudes au sujet de l'approche adoptée par M. Gordon, soit la stimulation et la baisse des taux d'intérêt et l'établissement de contrôles restreints, etc. Je suis d'accord sur le fait qu'il ne s'agit pas là d'une perspective très intéressante, pourtant j'ose espérer qu'elle ne nous poussera pas à appuyer le statu quo en ce qui a trait aux politiques monétaires et économiques poursuivies par le gouvernement. Je crois que le problème a été très bien posé par M. Mulholland, de la Banque de Montréal, lorsqu'il a comparu l'autre jour. Il a dit certaines choses que nous aurions tout intérêt à ne pas oublier. Tout en exprimant son inquiétude au sujet de l'approche proposée par Walter Gordon, qu'il n'aime pas, il a déclaré certaines choses au sujet de la politique actuelle que j'aimerais porter à votre attention. Il a dit que les politiques qui étaient mises en œuvre, au nom du monétarisme, entraînent une destruction graduelle de l'économie nord-américaine. Pendant combien de temps pourrions-nous avoir des taux d'intérêt de 17 pour cent avant que l'économie ne se retrouve dans une situation encore plus grave que celle que nous connaissons aujourd'hui?

Lorsque je constate le nombre inquiétant de faillites au Canada aujourd'hui et le nombre de sociétés qui ne déclarent aucun profit ou des pertes, ou toutes les liquidités qui doivent être utilisées pour rembourser les frais d'intérêt auprès des banques et de choses de ce genre, je comprends très bien ce que M. Mulholland voulait dire.

D'après ce que j'ai compris, il cherchait à trouver une solution mitoyenne, entre celle proposée par Walter Gordon et celle du Gouverneur Bouey. Il a dit que le premier pas dans cette direction, sans pour autant nuire au mouvement anti-inflationniste sur lequel tout le monde est d'accord, je pense,

[Text]

have to get the economy moving again before we incur damage that is beyond our capacity to correct.

That is a pretty frightening statement. He says that the first step towards this goal should be a monetary policy which is more sensitive to the need to achieve an appropriate balance between the quantity of money supplied, and the legitimate demand for such money, taking into account the business cycle and focusing on the real interest rates as well as monetary targets.

He appears to be saying there that a part of the problem of interest rates is that we are not supplying enough money to fuel the ordinary non-inflationary workings of the economy. When one sees that 75 per cent of the Canadian industrial machine is working, and the other 25 per cent is idle, one cannot really think of the pressure of demand on supply in respect of those industries, at any rate, or, I think, almost anywhere else in the economy.

What new policies, new ideas, can we discover in order to deal with the problem that Mr. Mulholland, I think quite correctly, sketches, in order to find some middle way between Walter Gordon on the one side and the monetary policy of the Canadian government on the other? What can you tell us about that?

Dr. MacIntosh: I would like to address that question because I think the rest of the comments of Mr. Mulholland related also to some of his other proposals. He said that we should be reducing the deficit, and that we should do what I suggested a moment ago, namely, take a different attitude from that of the NDP towards the private sector. Those were quite fundamental parts of his statement.

Senator Roblin: I have to interrupt you, but I must point out that I am coming to those. What I really want you to do now is zero in, if you will, on this question of the money supply and interest rates. I appreciate the effect of these other things.

Dr. MacIntosh: I thought you would be interested in that subject, and if you will look at the second chart of the three I gave you, you will find something rather startling, which is that the definition of money supply used by the central bank is M1. That is the bottom line, currency and demand deposits, and this is the one which you just referred to and which Mr. Mulholland referred to, as having gone well below target levels in recent months. I do not think that M1 should be the one that the central bank uses. In fact, I have thought that for at least 10 years anyhow, and have said so, both publicly and to the bank, from time to time.

I think M1 is a very inadequate test of the size of the money supply. If you look at that number you will see that it is about \$23 billion at the present time, of which a good part is the currency in circulation; indeed, I think about half of that is the bank notes in circulation, and of course nobody can control that volume. That is a question of how many notes people want to have in their wallets and purses.

[Traduction]

est de relancer l'économie avant que les problèmes ne soient impossibles à résoudre.

C'est une déclaration assez inquiétante. Il dit qu'il faudrait tout d'abord mettre de l'avant une politique monétaire qui soit plus sensible à la nécessité d'établir un équilibre entre la quantité d'argent disponible et la demande légitime d'un tel argent, en tenant compte des cycles financiers et en mettant l'accent sur les taux réels d'intérêt, aussi bien que sur les objectifs monétaires.

Il semble laisser entendre par là que le problème des taux d'intérêt est dû au fait que nous n'insufflons pas assez d'argent dans l'économie pour laisser agir les forces anti-inflationnistes naturelles. Lorsqu'on se rend compte que 75 p. 100 de la machine industrielle canadienne travaille et que 25 p. 100 ne produit rien, on ne peut pas réellement parler de pressions sur la demande de fonds en ce qui concerne ces industries ou dans tout autre domaine en fait.

Quelles nouvelles politiques, quelles nouvelles idées pourrions-nous découvrir pour résoudre le problème que M. Mulholland pose, je pense, très clairement, de manière à trouver une solution mitoyenne entre celle prônée par Walter Gordon et la politique monétaire du gouvernement canadien? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

M. MacIntosh: Je voudrais étudier cette question parce que je pense que les autres observations faites par M. Mulholland portent également sur les autres propositions qu'il a faites. Il a dit que nous devrions réduire le déficit et que nous devrions faire ce que j'ai mentionné il y a quelques minutes, notamment adopter une attitude différente de celle que prend le PEN envers le secteur privé. Ces observations sont essentielles dans sa déclaration.

Le sénateur Roblin: Je n'aime pas vous interrompre mais je dois signaler que je voulais les mentionner. Pour l'instant, je voudrais surtout que vous vous concentriez sur la masse monétaire et les taux d'intérêt. Je suis parfaitement conscient de l'importance de ses autres propositions.

M. MacIntosh: J'ai pensé que vous seriez intéressé par le sujet. Si vous voulez bien examiner le deuxième tableau, parmi les trois que je vous ai remis, vous découvrirez quelque chose d'assez surprenant, soit la définition de la masse monétaire utilisée par la banque centrale, M1. Il s'agit de la ligne du bas, celle qui indique la monnaie et les dépôts à vue, celle dont parlait justement M. Mulholland en disant qu'elle était tombée bien en dessous des objectifs au cours des derniers mois. Je ne pense pas que la banque centrale ait raison de se servir de M1. En fait, cela fait dix ans que je le pense et je l'ai répété publiquement et à la banque plusieurs fois.

Je pense que M1 est un moyen inefficace de mesurer la masse monétaire. Si vous examinez les chiffres, vous constaterez qu'on parle de 23 milliards de dollars à l'heure actuelle, de ce montant une grande partie se trouve être la monnaie en circulation; je pense bien sûr que la moitié de ce montant se retrouve sous la forme de billets de banque et personne ne peut en contrôler le volume. La question est de savoir combien de billets de banque les gens veulent avoir dans leur portefeuille ou leur sac.

[Text]

The demand deposit part of it is the chequable deposits that bear no interest. The problem that most monetary economists in this country have, and I have it too, with the definition that the central bank uses, is that it is not very relevant to what goes on in the real world today, because how many people keep non-interest paying chequable deposit accounts? Hardly anyone. Individuals do not keep those kinds of accounts any more. In the first place, they can get, today, daily-interest-paying deposit accounts that pay them a savings rate, and on which they can write cheques; so there has been a major change in behaviour in this country in the last few years.

The Chairman: But is not the argument of the central bank that while you can point out what you have just pointed out, the important factor is, which of the aggregates best tracks the performance of the economy with the requisite lag? And they have concluded that M1 is the one that tracks it the best.

Dr. MacIntosh: That is correct. They have said that in their annual report for many years now, and I really do not think that they have produced evidence to show that. They have made the statement very often, but if you look at that M1 curve, I do not think that has tracked real activity in this country in the last year and a half. There has not been a dip beginning towards the end of '81, and then a sharp uptake at the end of '81. That is not what I see having happened to the economy at all.

The Chairman: If you moved that to the right for a lag, what would happen? You were taking it as a coincident indicator there. Your reply was viewing it as being coincident. Would you not agree it would have to be lagged?

Dr. MacIntosh: Well, even if you lagged it six months or a year, you have a decline there from \$25 billion to \$22 billion. That is a decline of 12 per cent in that figures, in that period of time. I do not see anything like that. The gross national product in real terms has eased off about 1 per cent, and it has been a much more gradual process than that. I do not think that is a good number, and neither does any bank economist that I know in this country.

Senator Godfrey: Neither does the Bank of Canada, according to their report, really.

Dr. MacIntosh: You are right, Senator Godfrey, in the sense that the Bank of Canada is now beginning to have concerns about it, especially since it has had a lot of technical problems with it lately. They have had problems with regard to float in it, for example, and they recognize that it is not as good as it might be.

Senator Godfrey: They say here:

In these circumstances the Bank is, for the time being, not inclined to draw inferences about monetary conditions from the recent pattern of M1 growth beyond those that can be confirmed by other economic and financial indicators.

[Traduction]

La part des dépôts à vue est constitué des comptes de chèques qui ne rapportent aucun intérêt. Le problème que pose la définition utilisée par la banque centrale à la plupart des économistes monétaires du pays, dont je fais partie, est qu'elle ne correspond plus à ce qui se passe dans le monde réel aujourd'hui, parce que combien de personnes déposent de l'argent dans des comptes de chèques qui ne rapportent aucun intérêt? Bien peu. Les gens n'ont plus ce genre de comptes aujourd'hui. Premièrement, ils peuvent obtenir des comptes à intérêt quotidien qui leur versent des intérêts au même taux que celui des comptes d'épargne tout en leur permettant de faire des chèques. C'est un changement important qui a eu lieu au Canada au cours des deux dernières années.

Le président: Mais la banque centrale n'affirme-t-elle pas, quoique vous puissiez dire, qu'il est le seul facteur parmi tous les agrégats qui puissent le mieux rendre compte du rendement de l'économie dans un délai raisonnable?

M. MacIntosh: C'est exact. Elle l'a affirmé dans son rapport annuel, depuis de nombreuses années, et je ne pense pas qu'elle ait fourni des preuves à l'appui d'une telle affirmation. Elle l'a affirmé très souvent, mais si vous examinez la courbe de M1, je ne pense pas qu'elle est rendu vraiment compte de l'activité réelle au pays au cours de l'année dernière. Il n'y a pas eu de véritable reprise vers la fin de 1981. Ce n'est pas ce qui est arrivé à l'économie.

Le président: Qu'arrive-t-il si vous l'étalez sur une certaine période? Vous le prenez comme indice coïncidant. Votre réponse indique que vous le considérez ainsi. Ne croyez-vous pas qu'il faudrait l'étaler sur une certaine période?

M. MacIntosh: Même si vous l'étalez sur six mois ou un an, vous avez une chute de 25 à 22 milliards de dollars. Cela représente une baisse de 12 p. 100 pour cette période. Je ne vois rien de tel. Le produit national brut, en termes réels, a diminué de près de 1 p. 100 et le processus a été beaucoup plus graduel que cela. Je ne pense pas que le chiffre soit exact et c'est aussi l'avis de bien des économistes que je connais.

Le sénateur Godfrey: Et celui de la Banque du Canada, si l'on doit se fier à son rapport.

M. MacIntosh: Vous avez raison, sénateur Godfrey, dans le sens que la Banque du Canada commence à avoir quelques inquiétudes à ce sujet, particulièrement depuis qu'elle a eu de nombreux problèmes techniques avec M1 récemment. Elle a eu des difficultés en ce qui concerne les flottements qui se sont produits dans le M1, par exemple, et elle doit reconnaître qu'il n'est pas aussi juste qu'il l'était.

Le sénateur Godfrey: Il est écrit notamment dans son rapport:

Dans ces circonstances, la Banque n'est pas portée, pour le moment, à tirer du récent profil de croissance de M1 des conclusions sur la conjoncture monétaire, à moins qu'elles puissent être confirmées par d'autres indicateurs économiques et financiers.

[Text]

Well, if it can be confirmed by other economic and financial indicators, they don't need M1.

Dr. MacIntosh: Well, Governor Bouey actually said to this committee that he did not take account only of M1, but of a number of other items, too; but I really think that M1 has been a misleading guideline to policy for quite some years.

The Chairman: Is there one you like better?

Dr. MacIntosh: Well, I would certainly use at least M3, and would even use something more like M8, which is not on here. If you ask yourself, are Canada savings bonds money, you cannot write a cheque on a Canada savings bond, but, but golly, you can get cash within 24 hours, and so you can turn a Canada savings bond into a chequeable deposit very quickly if you are a corporation. You can have a three-day deposit, or an eight-day deposit, or a 30-day deposit, and you can time the flow of your maturing deposit receipts in such a way that you have money on any given date. In my view, there should be a much wider definition of "money". Within that definition I would include the deposits of the credit unions and the chequeable deposits of the trust companies. We have just set up the Canadian Payments Association. The credit unions in this country have approximately 12 per cent of the chequeable deposits. They are not included now, but I ask why not? There are hundreds of thousands—millions—of people who use those accounts. As far as I can see, what is in those accounts is no different from what is in a bank deposit account. I am simply saying that the definition should be broader.

Senator Roblin: I am trying to share that opinion, Mr. Chairman; namely, that the present standard is certainly questionable and is doubly so if it becomes the most important basis upon which the monetary policy is constructed. On the other hand, if I am asked to accept some other standards such as, for example, the two that appear in the top part of this sheet here, which go straight up like an escalator, I ask myself what kind of policy that would produce from the Bank of Canada in terms of its idea that it has to control the money supply rather than work through the interest rates? That bothers me, because it would seem to me that, if those were taken into consideration, we might find ourselves even more closely screwed down, in terms of money supply, than we are at present.

The point Mr. Mulholland makes, and upon which I would like you to comment, if you will, is the fact that this is the wrong way to go about it, period. As I read his speech, he is saying to us that the bank must consider both the amount of money that is needed to keep the economy functioning in a reasonable way, as well as the inflationary aspects. Those are two separate responsibilities. I believe that he is taking the view that we have overdone the idea of using restriction of the monetary supply to cure inflation, which it obviously is not doing. It is giving us unemployment and high interest rates. Therefore, we cannot, with any confidence, say that that policy can be agreed to. If you will, I would like you to talk about Mr. Mulholland's concept that it is necessary to put enough

[Traduction]

Si elles peuvent être confirmées par d'autres indicateurs économiques et financiers, elle n'a pas besoin de M1.

M. MacIntosh: Le gouverneur Bouey a déclaré devant le Comité qu'il ne tenait pas uniquement compte de M1, mais d'un bon nombre de facteurs aussi. Je pense réellement que le M1 a été une ligne directrice trompeuse pour la politique depuis quelques années.

Le président: En est-il un que vous préféreriez?

M. MacIntosh: J'utiliserai très certainement le M3 et peut-être même quelque chose comme le M8, qui n'est pas indiqué ici. Si vous vous posez la question, est-ce que les obligations d'épargne du Canada sont de l'argent, vous ne pouvez pas tirer de chèques sur les obligations du Canada, mais vous pouvez obtenir de l'argent comptant en 24 heures et vous pouvez donc convertir très rapidement de telles obligations en argent si vous êtes une société. Vous pouvez obtenir un dépôt de trois jours, ou de huit jours, ou de trente jours et vous pouvez vous arranger pour avoir de l'argent comptant à tout moment. A mon avis, il devrait y avoir une plus large définition de l'argent. J'y inclurais les dépôts des caisses de crédit et les dépôts dans les comptes de chèques des sociétés de fiducie. Nous venons tout juste de créer l'Association canadienne des paiements. Les caisses de crédit du pays détiennent environ 12 p. 100 des dépôts dans ces comptes de chèques. Ils ne font pas partie de M1 et je demande pourquoi? Il y a des centaines de milliers, des millions de personnes qui utilisent ce genre de comptes. Je ne vois pas ce qu'ils ont de différents par rapport aux comptes qui existent dans les banques. Je dis simplement que la définition devrait être élargie.

Le sénateur Roblin: J'essaie de partager cette opinion, monsieur le président; c'est-à-dire que la norme actuelle est certainement douteuse et l'est doublement si elle devient la plus importante norme sur laquelle toute la politique monétaire repose. D'un autre côté, si on me demande d'accepter une autre norme comme, par exemple, les deux qui apparaissent au haut de cette page, qui montent aussi vite qu'un escalier roulant, je me demande quelle genre de politique serait mise en œuvre par la Banque du Canada si elle considère qu'il faut contrôler la masse monétaire plutôt que s'attaquer aux taux d'intérêt? Cela m'inquiète, car si nous devons choisir ces deux normes, nous pourrions nous retrouver dans une situation pire que celle qui existe en ce moment, en ce qui a trait à la masse monétaire.

Le point que souligne M. Mulholland et que j'aimerais que vous commentiez, si vous le voulez bien, est le fait que l'approche actuelle est la pire qu'on puisse adopter. En relisant sa déclaration, je constate qu'il dit que la banque doit tenir compte de la somme d'argent qu'il faut pour maintenir l'économie dans des conditions raisonnables, de même que des aspects inflationnistes. Il s'agit là de deux choses bien différentes. Je crois qu'il est d'avis que nous avons poussé trop loin l'idée d'utiliser la compression de la masse monétaire pour juguler l'inflation, ce qu'elle ne fait pas de toute façon. Elle nous donne le chômage et des taux élevés d'intérêt. Par conséquent, nous ne pouvons pas, en toute confiance, être d'accord avec une telle politique. Si vous le voulez bien,

[Text]

money into the economy to keep the thing going. If that concept is correct, how do we do it?

Dr. MacIntosh: I think the last part of the question is the hard part. How do we do it?

The big problem concerning interest rates in this country is that we are dealing with expectations. If we were to have the central bank put up the money supply and bring interest rates down, the fact is that the public would react perversely to that. In my view, the public reaction to that would be the opposite of the one we would like to see. That is to say, if we inflate the money supply, everybody will become even shorter in their holding of assets. Instead of holding 90-day paper, they will hold 10-day paper or 30-day paper. Expectations are what is keeping interest rates so high.

We cannot isolate our monetary policy from the American monetary policy, as I am sure Mr. Mulholland would agree. As I have said before, we cannot separate our interest rate structure from theirs. If we look at the American interest rate structure, which I think is part of the problem that Mr. Mulholland was addressing, we will see that the United States has far higher real rates of interest than we do today, because the rate of inflation there is now running at, perhaps, as low as 3 per cent annum, and their rates of interest are, perhaps, 17 per cent. We are talking about a real rate of 14 per cent. I agree that the economy cannot survive on that kind of real rate.

Senator Roblin: Dealing with that aspect of the problem, I believe that there are two things that he suggests should be considered. One of them, of course, is the question of the government deficit and what that has to do with the supply and demand for money within the Canadian economy. He makes the point that the activities of government in that field have put the pressure on the demand side, which has produced certain results that you have mentioned. He is saying that interest rates are at least a reflection, in part, of supply and demand. I take it, however, that in the Canadian economy today that has been overridden by the perceived necessity of keeping the Canadian dollar within a reasonable relationship to the American dollar. Therefore, the Bank of Canada's interest rate is primarily constructed on what keeps the Canadian dollar up rather than on responding to supply situations in the country. I may be quite wrong in that perception, but I think of it in that way.

So, how do you keep the Canadian dollar strong? At the moment it is perceived to be weak. How do we keep it strong? We will always have to track American interest rates, but if the Canadian dollar is strong, the necessity for tracking the American rates too closely will be diminished. The spread between the Canadian and American rates is affected, I suspect, by whether or not the Canadian dollar is perceived to be strong. How do we keep it strong?

The first thing one has to think about is the flight of capital from the country. The flight of Canadian and foreign capital

[Traduction]

j'aimerais que vous parliez de l'idée de M. Mulholland qui dit qu'il est nécessaire d'insuffler assez d'argent dans l'économie pour la faire fonctionner. Si une telle idée est juste, comment pouvons-nous le faire?

M. MacIntosh: Je pense que la dernière partie de votre question est la plus difficile. Comment pouvons-nous le faire?

La grande difficulté, au sujet des taux d'intérêt au Canada, est que nous devons tenir compte de ce que les gens attendent. Si la banque centrale augmentait la masse monétaire et abaissait les taux d'intérêt, le fait est que le public réagirait de la mauvaise manière. A mon avis, le public aurait une réaction contraire à celle que nous voulons qu'il ait. Si nous augmentons la masse monétaire, tout le monde détiendrait encore moins d'actifs. Au lieu de détenir des effets de 90 jours, ils détiendraient des effets de 10 ou 30 jours. Leurs attentes sont ce qui maintient les taux d'intérêt si élevés.

Nous ne pouvons pas isoler notre politique monétaire de celle des États-Unis et je suis certain que M. Mulholland serait d'accord sur ce point. Comme je l'ai déjà dit, nous ne pouvons isoler notre barème de taux d'intérêt du leur. Si nous étudions le barème des taux d'intérêt américains, qui je crois fait partie du problème auquel faisait allusion M. Mulholland, nous constatons que les États-Unis ont eu des taux d'intérêt réels plus élevés que les nôtres aujourd'hui, parce que le taux d'inflation américain se maintient à aussi bas que 3 pour cent par année, alors que leur taux d'intérêt est de 17 pour cent environ. Le taux réel d'intérêt est en fait de 14 pour cent. Je suis d'accord pour dire que l'économie ne peut pas survivre avec un tel taux d'intérêt.

Le sénateur Roblin: En parlant de cet aspect du problème, je crois qu'il a dit qu'il fallait tenir compte de deux facteurs. L'un d'eux, bien sûr, est la question du déficit du gouvernement et des répercussions qu'il a sur l'offre et la demande d'argent au sein de l'économie canadienne. Il souligne le fait que l'activité du gouvernement dans ce domaine a exercé des pressions sur la demande qui ont entraîné les résultats que vous avez mentionnés. Il dit que les taux d'intérêt sont au moins un reflet, en partie, de l'offre et de la demande. Je crois comprendre cependant, que dans l'économie canadienne, ce fait a été oublié en raison de la nécessité de maintenir le dollar canadien à un niveau raisonnable par rapport au dollar américain. Par conséquent, le taux d'intérêt de la Banque du Canada est fixé tout d'abord en fonction de ce qu'il faut pour maintenir le dollar canadien plutôt qu'en fonction de l'offre au Canada. J'ai peut-être tort, mais c'est ainsi que je le comprends.

Comment faire donc pour conserver un dollar canadien fort? En ce moment, on le considère comme étant faible. Comment faire alors pour le conserver fort? Nous devons toujours tenir compte des taux d'intérêt américains, mais si le dollar canadien est fort, la nécessité de suivre de très près les taux américains ne sera plus aussi pressante. L'écart entre les taux canadiens et américains est touché, je présume, par le fait que le dollar canadien est perçu comme une monnaie faible ou forte. Comment pouvons-nous le conserver fort?

La première chose à laquelle on doit penser est la fuite des capitaux en dehors du pays. La fuite des capitaux canadiens et

[Text]

from the country five years ago amounted to something like \$300 million. Last year it was over \$1.2 billion. That is illustrative of the impression that people have of the Canadian economy. It shows what we Canadians think about it; we are pulling our money out for greener pastures. It also shows what foreigners think about it. They will not come into the country. When it is considered that we need to take care of this balance of trade deficit for which we have to borrow from abroad, whether anybody in Canada likes it or not, and what that does to compound the problem next year, when we must pay the interest in a foreign currency and all that sort of thing, in terms of our entire Canadian dollar situation, I am led to the conclusion that the means by which we can strengthen the Canadian dollar has to be one of the most fundamental considerations for Canadian economic policy makers today.

If you do not agree with that analysis, then don't answer the question. If you think, however, that there is some merit in the case, how do you suggest we go about strengthening the Canadian dollar?

Dr. MacIntosh: Senator Roblin, I said earlier in my opening remarks that I felt that the priority given to Canadianization was a misguided priority in this country at this time, and that it should be abandoned rather than, as Mr. Coutts proposes, accelerated. I believe that it should be abandoned, and Mr. Mulholland agrees with me. That priority is diverting savings and is helping to maintain the process of a high level of interest rates.

Even if the central bank were to change its methodology for determining the money supply, however, I think it would be misleading to feel that that would change our basic interest rate problem. It would not. Our interest rate problem would still exist because of the level of American interest rates. In the United States people will say that Chairman Volcker is responsible for the slow growth, for the recession and so forth. My impression is that he is only doing that which he is charged by law with doing, which is to maintain the value of the currency. The governor of the Bank of the Federal Reserve, like the Governor of the Bank of Canada, is charged by law with stabilizing the value of the currency and with standing up against the politicians, who want to spend money. All politicians do, and the job of the central bank is to stop them from spending more than they have.

The heart of the problem with the American economy is that Mr. Reagan persists in trying to run an enormous deficit, which prevents the other good policies that I believe he has introduced from taking effect. He has done many things to unshackle the American economy and to re-establish a better feeling about it in some ways. He has, however, wiped out all of his advantages by running a deficit of \$120 billion, which may go over \$200 billion. All parts of Congress are against him; his own party is against him.

Senator Roblin: What about us? What do we do with the Canadian dollar?

Dr. MacIntosh: I am saying, basically, that we cannot do much until Mr. Reagan gets his deficit down. We do not have much turning room. I am saying that we cannot unilaterally

[Traduction]

étrangers en dehors du pays, il y a cinq ans, s'est chiffrée à près de 300 millions de dollars. L'année dernière, elle s'élevait à plus de 1,2 milliards de dollars. Cela donne une bonne idée de ce que les gens pensent de l'économie canadienne. Cela montre ce que nous, Canadiens, en pensons; nous plaçons notre argent dans des prairies plus vertes. Cela montre aussi ce que les étrangers en pensent. Ils ne viennent pas investir au Canada. Quand je pense qu'il faut s'occuper du déficit de la balance commerciale pour lequel nous devons emprunter des fonds à l'étranger, quoi qu'en pensent les Canadiens, et l'effet que cela a pour accroître les difficultés de l'année prochaine, alors que nous aurons à payer des intérêts dans une devise étrangère et ce genre de chose, je suis porté à croire que le moyen de renforcer le dollar canadien devrait être la préoccupation majeure de ceux qui font la politique économique du Canada aujourd'hui.

Si vous êtes pas d'accord avec mon analyse, alors n'en parlons plus. Si vous pensez toutefois que j'ai raison, que suggérez-vous pour renforcer le dollar canadien?

M. MacIntosh: Sénateur Roblin, j'ai déclaré au début de mes observations préliminaires que je pensais que la priorité accordée à la canadienisation était une erreur, à ce moment-ci, et qu'elle devrait être abandonnée plutôt qu'accélérée comme le propose M. Coutts. Je crois qu'elle doit être abandonnée, et M. Mulholland est d'accord avec moi. Cette priorité détourne les épargnes et contribue au maintien de taux élevés d'intérêt.

Même si la banque centrale devait changer de méthode pour déterminer la masse monétaire, je pense que ce serait une erreur de croire que cela résoudrait le problème des taux d'intérêt. Il n'en serait rien. Le problème des taux d'intérêt existerait toujours en raison des taux d'intérêt américains. Aux États-Unis, les gens dirait que le président Volcker est responsable de la faible croissance, de la récession, etc. J'ai l'impression qu'il ne fait que ce que la loi lui permet de faire, qui est de maintenir le cours de la devise. Le Gouverneur de la Banque de la Réserve fédérale, comme le Gouverneur de la Banque du Canada, est chargé par la loi de stabiliser le cours de la monnaie et de ne pas céder aux politiciens qui veulent dépenser de l'argent. Tous les politiciens le veulent et la mission de la banque centrale est de les empêcher de dépenser davantage.

Le cœur du problème, dans l'économie américaine, est que M. Reagan persiste à fonctionner avec un énorme déficit qui empêchent les autres politiques, qui à mon avis sont excellentes, de donner des résultats. Il a beaucoup fait pour rétablir l'économie américaine et pour rétablir un meilleur climat de confiance. Il a, cependant, effacé tous ces avantages en conservant un déficit de 120 milliards de dollars, qui pourrait bien atteindre 200 milliards. Il s'est mis à dos le Congrès, même son parti ne le soutient plus.

Le sénateur Roblin: Et nous? Que faisons-nous avec le dollar canadien?

M. MacIntosh: Je dis en bref que nous ne pouvons pas faire grand chose tant que M. Reagan n'aura pas réduit son déficit. Nous n'avons pas une grande marge de manœuvre. Je dis que

[Text]

reduce Canadian interest rates irrespective of the level of U.S. rates, because such a change would cause a huge outflow of capital. We cannot do it.

Senator Roblin: I agree with that, but in Canada we have the worst of both worlds. We have high interest rates; we have the dollar under stress; and last year we had a tremendous hemorrhage of capital from this country.

Dr. MacIntosh: We can stop the hemorrhage; in fact, the hemorrhage did stop. After the Minister of Finance and the governor asked the banks to stop the takeover of financing, the hemorrhage of takeovers did stop. We must recognize, however, that the cause of the hemorrhage was the government's own policy, namely, the NEP. That was the reason for it. It could be stopped to that extent, therefore.

Senator Roblin: Thank you, sir.

The Chairman: The second questioner is Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I was a little confused. My first question to Mr. Bouey was to find out what his policy was. You have read the testimony. I asked him some questions at that point. I would like to refer to one question as to whether it was made in Canada or how much it was influenced by exchange rates. I said:

I gather, from reading your report . . . Essentially, it is not a case of our following the United States, it is a question of the interest rate being made in Canada . . . so that it is not a question of going up and down with the Americans.

Mr. Bouey said:

I would not say it exactly like that. I would say that, fundamentally, the main determinant of our rate of interest is the rate of inflation. If we had a much lower rate of inflation than in the United States we could have lower interest rates than in the United States. But we do not. Our rate of inflation is higher, and our rate of inflation, I would say, is mainly made in Canada. I go along with that. But I have also tried to point out in this opening statement that there are fluctuations in American interest rates from time to time that also affect us and sometimes affect us very adversely. There has been more than one instance in recent years where their interest rates have moved up very dramatically, and we have not felt that that was appropriate for the Canadian economy. It has not been consistent with our money supply targets and our view of the economy generally; so what we have been doing is to allow the spread between our interest rates and theirs to decline. In fact, in February they became negative.

I am still in a state of confusion. I gather from that that it is partly domestic, but we cannot ignore the United States rates. What is your impression of what he is saying? I got the impression that you are inclined to think that we are more tied in with the American rates and that is more of a determinant fact than domestic considerations.

[Traduction]

nous ne pouvons pas baisser unilatéralement les taux d'intérêt canadiens sans tenir compte des taux d'intérêt américains, parce qu'un tel changement entraînerait une énorme fuite de capitaux. Nous ne pouvons faire une telle chose.

Le sénateur Roblin: Je suis d'accord, mais au Canada nous avons le pire des deux mondes. Nous avons des taux d'intérêt élevés, des pressions à la baisse s'exercent sur notre dollar et l'année dernière nous avons eu une terrible fuite de capitaux.

M. MacIntosh: Nous pouvons colmater cette fuite, en fait c'est déjà fait. Après que le ministre des Finances et le Gouverneur aient demandé aux banques de cesser de financer les prises de contrôle, la fuite a cessé. Nous devons reconnaître, cependant, que la cause de cette fuite était la politique du gouvernement, notamment le PEN. Cela en était la cause. Elle pouvait être par conséquent colmatée.

Le sénateur Roblin: Je vous remercie, monsieur.

Le président: C'est au tour du sénateur Godfrey de mener le débat.

Le sénateur Godfrey: J'étais un peu perdu. La première question que j'ai posé à M. Bouey visait à découvrir quelle était sa politique. Vous avez lu son témoignage. Je lui ai posé quelques questions à ce sujet. Je voudrais revenir à la question de savoir si la politique était fixée au Canada et dans quelle mesure elle était influencée par le taux de change. J'ai dit:

A la lecture de votre rapport je déduis . . . Il ne s'agit donc pas de suivre les États-Unis mais bien de décider au Canada de ce que seront les taux d'intérêt . . . il ne s'agit donc pas de suivre les fluctuations des taux d'intérêt américains.

M. Bouey a répondu:

Je ne m'exprimerais pas exactement dans les mêmes termes. Je dirais plutôt qu'essentiellement le principal facteur qui influe sur nos taux d'intérêt est le taux d'inflation. Si notre taux d'inflation est inférieur à celui des Américains, nous aurons donc des taux d'intérêt inférieurs aux leurs. Tel n'est pas le cas. Notre taux d'inflation est plus élevé et il est dû principalement à ce qui se passe au Canada. Dans ce sens, je suis d'accord. J'ai également tenté, par mes observations préliminaires, de démontrer qu'il existe des fluctuations des taux d'intérêt américains qui ont de temps à autre un effet sur les nôtres et parfois de façon très négative. Il est arrivé plus d'une fois, au cours des dernières années, que leur taux d'intérêt aient grimpé considérablement et nous avons pensé que ce n'était pas bon pour l'économie canadienne. Ce n'était pas conforme à nos objectifs en matière de politique monétaire, ni à ce que nous pensons de l'économie en général. Nous avons alors permis que l'écart entre leurs taux d'intérêt et les nôtres diminue. Il était même négatif en février.

Je ne comprends toujours pas très bien. Je déduis de cette déclaration que la politique est en partie intérieure, mais que nous ne pouvons pas ne pas tenir compte des taux américains. Que comprenez-vous de cette déclaration? J'ai eu l'impression que vous pensiez que nous sommes liés beaucoup plus étroite-

[Text]

Dr. MacIntosh: Let me take two possible scenarios: one in which the Americans really succeed in getting their inflation rate and their interest rates down. They have succeeded in the first part and they have reduced their inflation rate to what looks like perhaps 3 per cent per annum. That is quite remarkable. Mind you, the human and social cost is terrific. I am not going to pretend that it is not. It is very severe. They have succeeded in part of that. I believe they are going to get their interest rates down too, if Mr. Reagan will acknowledge reality and reduce the size of that deficit substantially. Let us say they did that and you had interest rates in the U.S. falling 5 per cent. In that case, Canadian rates would follow them down, not all the way, not the whole five per cent, because our rate of inflation is still much worse than theirs, but it would follow them down three or four. If American rates moved materially, Canadian rates would be dragged with them, regardless of what our economy was doing. Even if we continued to have a bad performance, they would be dragged down to some extent. So for the reasons I gave earlier, the money market would quickly adjust our capital flows.

Let us take the opposite scenario; let us say that we were to make a significant reduction in inflation and really improve our economy. Could we then have our interest rates fall relative to American rates? Let us say they continued to have a bad performance and we had a good performance. Could our rates fall relative to theirs—really fall? I think that to some extent they could. They could fall some if the dollar went up. If you held the dollar the same, they could not, because if our rates went down and their rates stayed up, and you held the dollar level, there would be an outflow of money. There is \$100 billion of personal savings in the banks. If you had a personal savings rate of 8 per cent here and 12 per cent in Buffalo, then everyone would move his bank account into the American rate. In fact, you would not have to go to Buffalo. All you would have to do is call up your branch and move it right at home into U.S. dollars. You would not have to go anywhere. So you could not have in one branch of the same institution 8 per cent on Canadian deposits, 12 per cent on U.S. deposits, and the same exchange rate, and expect that to hold. It would not hold. The money would go in billions. So even though our performance might be better, we would still be tied to American rates. We are tied to American rates. We can shave our advantage one way or the other. I brought something along which demonstrates that we are not alone in this. I picked this out of the *Wall Street Journal* last month. It is by Otto Graf Lambsdorf. He is the Economics Minister for West Germany. He had just been to Washington. He returned home and was speaking to a body similar to this one, in the West German Parliament. He warned the Parliament's Economics Committee against assuming that there is a way of detaching German rates from those in the U.S. He is talking about the German economy, as strong as it is. He is talking about 70 million people against our 24 million. He is talking about the strongest economy in the Western world outside the U.S. and he is saying they cannot detach their rates either. My answer is that we cannot detach our rates from the U.S., and therefore what

[Traduction]

ment aux taux américains et que c'est un facteur plus important que les considérations intérieures.

M. MacIntosh: Laissez-moi vous faire part de deux possibilités: dans l'une les Américains parviennent à faire baisser leur taux d'inflation et leur taux d'intérêt. Ils ont déjà réussi à abaisser leur taux d'inflation à 3 p. 100 par année. C'est tout à fait remarquable. Il faut bien dire que les coûts social et humain sont énormes. Je ne prétendrais pas qu'il en est autrement. C'est très grave. Je crois qu'ils parviendront également à faire baisser leurs taux d'intérêt si M. Reagan admet la réalité et réduit considérablement le montant du déficit. Disons qu'ils le font et que les taux d'intérêt américains baissent de 5 p. 100. Dans ce cas, les taux d'intérêt canadiens suivraient le mouvement à la baisse, peut-être pas entièrement, pas de 5 p. 100, parce que notre taux d'inflation est beaucoup plus élevé que le leur, mais ils les suivraient de 3 ou 4 p. 100. Si les taux américains bougent, les taux canadiens bougeront, quoi que fasse l'économie. Même si notre rendement est mauvais, les taux d'intérêt baisseraient dans une certaine mesure. Pour les raisons que j'ai données précédemment, le marché s'ajusterait très rapidement aux fuites de capitaux.

Prenons la situation opposée; disons que nous parvenions à faire baisser notre taux d'inflation et à améliorer grandement notre économie. Pourrions-nous voir baisser nos taux d'intérêt par rapport aux taux américains? Disons que leur économie ne se relève pas et que la nôtre soit excellente. Est-ce que nos taux pourraient vraiment baisser par rapport aux leurs? Je pense que, dans une certaine mesure, ils le pourraient. Ils pourraient baisser si le dollar canadien montait. Si le dollar se maintient au même niveau, ils ne pourraient pas baisser, parce que si nos taux baissaient et que les leurs restaient élevés et que vous mainteniez le dollar canadien au même niveau, il y aurait une fuite des capitaux. Il y a dans les banques une somme de 100 milliards de dollars en épargne personnelle. Si vous avez un taux d'épargne personnelle de 8 p. 100, ici, et de 12 p. 100, à Buffalo, tout le monde placerait son épargne au taux américain. Vous n'auriez même pas à aller jusqu'à Buffalo. Tout ce que vous auriez à faire serait d'appeler votre banque et de vous ouvrir un compte en dollars américains. Vous n'auriez même pas à vous déplacer. Il est impossible que vous ayez, dans une succursale d'une même banque, des taux de 8 p. 100 sur les dépôts canadiens et des taux de 12 p. 100 sur les dépôts américains. Cela ne pourrait pas durer. L'argent disparaîtrait par milliards. Ainsi, même si notre économie était en meilleure posture, nous serions toujours liés aux taux américains. Nous le sommes. Nous pouvons perdre l'avantage d'une manière ou d'une autre. J'ai apporté quelque chose qui démontre que nous ne sommes pas les seuls dans cette situation. C'est tiré du *Wall Street Journal* du mois dernier. C'est un article signé par Otto Graf Lambsdorf. Il est ministre de l'Économie de l'Allemagne de l'Ouest. Il était de passage à Washington. Il est retourné chez lui et a pris la parole devant un comité analogue à celui devant lequel je me trouve. Il avertissait le comité de ne pas présumer qu'il existait un moyen de se détacher des taux d'intérêt américains. Il parlait de l'économie allemande qui est très solide. Il parlait de 70 millions de personnes, alors que nous ne sommes que 24 millions. Il parlait de la plus forte

[Text]

happens down there is the fundamental condition that determines our rates. We can get some shaving advantage, but that is all.

Senator Godfrey: I would like to move to another question. Again it is from something that I had asked Governor Bouey. You have been talking about the Canadian deficit of \$1 billion a month, that that affects interest rates because we have to borrow in order to order to cover that deficit, and therefore interest rates are affected by the law of supply and demand.

You may recall this from reading the record of the proceedings. It appears in their own report at page 13. They talked about growth and short-term credit. It went up 45 per cent, or 50 per cent in July and August of last year, at the same time that the M1 was coming down dramatically and the M2 or the M3 was staying the same. Surely the extension of credit must have an effect upon the interest rates.

Dr. MacIntosh: Yes, I would say it would.

Senator Godfrey: When I asked him he said, "Yes, certainly." I said:

Then how can you control interest rates and monetary policy, unless you can control credit, to a certain extent?

Whereupon he beat a hasty retreat. He said:

I may have misled you . . . it is the volume of spending that affects interest rates more than the volume of credit. If you have large fluctuations in credit, depending upon who is supplying and who is demanding it—and I do not know if I am making it very clear—

And he certainly wasn't. I would like you to comment on that.

Dr. MacIntosh: My comment is that the only reason why people borrow money is to spend it. You do not borrow money just to sit on it, at least not at these levels of interest rates. I do not believe that people, even at low rates, borrow money just to sit on it. They borrow money to spend it. So by definition a more rapid rate of credit extension means more spending.

Senator Godfrey: I came back at him again later on, because I was still in a great state of confusion. I said:

Mr. Bouey, you have been saying that the interest rate is controlled by the demand for money, and so on, and you cited mortgages. When I asked a question earlier about the demand for credit, which has increased by 40 per cent, my impression was that it was not a determining factor with regard to interest rates, that it was spending. I would like the matter to be cleared up. I notice that the demand for credit was up to 40 per cent over last year in connection with business—particularly in August, which

[Traduction]

économie du monde occidentale, après l'économie américaine, et il affirmait qu'ils ne pouvaient pas détacher les taux d'intérêt allemands des taux d'intérêt américain. Je répondrais donc que nous ne pouvons pas le faire et, par conséquent, ce qui arrive aux États-Unis joue un rôle prépondérant sur l'établissement de nos taux. Nous pouvons en tirer quelques avantages, mais c'est tout.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais passer à une autre question. Encore une fois, il s'agit d'une question que j'ai posé au Gouverneur Bouey. Vous avez parlé du déficit canadien de 1 milliard de dollars par mois, qu'il a un effet sur les taux d'intérêt parce que nous devons emprunter pour couvrir ce déficit et que les taux d'intérêt dépendent de l'offre et de la demande.

Vous vous en souviendrez peut-être si vous avez lu les débats de la séance. Cela apparaît également à la page 15 du rapport de la Banque du Canada. Il est question de la croissance et du crédit à court terme. Il a augmenté de 45 ou 50 pour cent en juillet et en août de l'année dernière, au même moment où le M1 effectuait une chute spectaculaire et que le M2 ou le M3 se maintenaient au même niveau. Il me semble que l'ampleur du crédit doit avoir un effet sur les taux d'intérêt.

M. MacIntosh: Oui, je dirais que c'est exact.

Le sénateur Godfrey: Lorsque je lui ai posé la question il a répondu: «Oui, certainement.» J'ai alors dit:

Comment pouvez-vous alors contrôler les taux d'intérêt et la politique monétaire sans contrôler dans une certaine mesure le crédit?

Il a alors battu en retraite précipitamment et répondu:

Sans doute vous ai-je induit en erreur. La manière dont notre système fonctionne véritablement est que le volume des dépenses a plus d'effet sur les taux d'intérêt que le volume du crédit. Si vous avez d'importantes fluctuations du crédit, dépendant de qui prête et qui emprunte, je ne sais pas si vous me suivez . . .

Ce n'était certainement pas limpide. J'aimerais que vous nous donniez votre avis.

M. MacIntosh: Je répondrais que la seule raison pour laquelle les gens empruntent de l'argent c'est pour le dépenser. Vous n'empruntez pas pour le simple plaisir d'emprunter, du moins pas avec les taux d'intérêt actuels. Je ne pense pas que les gens empruntent de l'argent, même à des taux très bas, juste pour s'assoier dessus. Ils empruntent pour dépenser. Ainsi, plus le taux de crédit est élevé, plus les dépenses augmentent.

Le sénateur Godfrey: Je suis revenu à la charge un peu plus tard, parce que je n'avais toujours pas compris. J'ai dit:

M. Bouey, vous avez dit que le taux d'intérêt est fonction de la demande d'argent, et ainsi de suite, et vous avez cité les hypothèques. Lorsque je vous ai posé une question sur la demande de crédit, qui a augmenté de 40 pour cent, j'ai eu l'impression qu'il ne s'agissait pas d'un facteur déterminant pour les taux d'intérêt, que c'était la dépense. J'aimerais que ce point soit éclairci. Je remarque que la demande de crédit a augmenté de 40 pour cent par rapport à l'année dernière en ce qui a trait aux affaires,

[Text]

was the peak period for interest rates; yet the M1 supply was only 3.4 per cent.

Then he replied:

I am not sure if I can cope with that without giving you a lot of figures. These things are very much interrelated and they affect different parts of the interest rate structure. The main problem with the takeovers was not directly in connection with interest rates; it was the exchange rate, the demand for foreign funds, which caused the Canadian dollar to fall. This is not related entirely to oil but . . . It was not so much the demand for credit for takeovers in Canadian dollars as it was for foreign exchange, that caused the problem at that time.

He is really saying that the takeover problem is a foreign exchange problem, and not an interest rate problem. I would like your comments on that.

Dr. MacIntosh: I would think it was both. Certainly, it had an exchange rate effect and a massive effect last summer. I just checked the numbers before I came here, and the oil related takeovers for last year constituted \$5 billion, and that does not include all the takeovers that occurred. However, the National Energy Board related takeovers amounted to \$5 billion.

Senator Benidickson: In giving that figure are you saying takeovers from American owners?

Dr. MacIntosh: Yes. I am referring only to Canadian takeovers from American owners, which amounted to \$5 billion. Then there were takeovers of Canadian companies by Canadians and American companies by American financed by Canadian banks. And those takeovers could cause an outflow which, perhaps, could have been used to service the debt.

The Chairman: How does that figure relate to dividend payments to American companies over that year?

Dr. MacIntosh: In 1981 Canada's interest and dividend payments were \$8.6 billion, which is a gross figure. The net figure is \$7 billion in outgoing interest and dividend payments.

The Chairman: Is that figure arrived at by taking the inflow from the outflow?

Dr. MacIntosh: That is right. The inflow was \$1.6 billion and the outflow was \$8.6 billion. The \$7 billion figure was the net interest and dividend payments paid out. That would be primarily interest on debt, not dividends. I don't have the interest on dividends, but I would guess about \$2 billion.

The Chairman: So the \$5 billion figure is pretty significant, is it not?

Dr. MacIntosh: Yes, and it is very important to recognize that that number is jumping by a huge number this year

[Traduction]

particulièrement en août, qui a été la période de pointe pour les taux d'intérêt; pourtant l'offre de M1 n'était que de 3,4 pour cent.

Il a alors répondu:

Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre sans citer de nombreux chiffres. Toutes ces choses sont intimement liées et elles touchent différentes parties de la structure des taux d'intérêt. Le principal problème que posent les prises de contrôle n'est pas directement lié aux taux d'intérêt. C'est le taux de change, la demande de fonds étrangers qui a entraîné la chute du dollar canadien. Ce n'était pas complètement lié au pétrole . . . Ce n'était pas tant la demande de crédit pour les prises de contrôle en dollars canadiens que le taux de change qui a provoqué le problème à l'époque.

En fait il déclare que le problème des prises de contrôle est un problème de taux de change et non un problème de taux d'intérêt. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. MacIntosh: Je dirais que c'était les deux. Il est certain que cela a un effet sur le taux de change et cela s'est produit l'été dernier. J'ai vérifié les chiffres avant de venir ici, les prises de contrôle, l'année dernière, dans le secteur pétrolier représentaient 5 milliards de dollars et ce montant ne comprend pas toutes les prises de contrôle. Toutefois, les prises de contrôle liées à l'Office national de l'énergie représentait 5 milliards de dollars.

Le sénateur Benidickson: Par ce chiffre entendez-vous les prises de contrôle d'intérêt américains?

M. MacIntosh: Oui. Je parle uniquement des prises de contrôle canadiennes d'intérêt américains qui s'élevaient à 5 milliards de dollars. Il y a eu aussi des prises de contrôle de sociétés canadiennes par des Canadiens et des prises de contrôle de sociétés américaines par des Américains, financées par des banques canadiennes. Toutes ces prises de contrôle ont entraîné des fuites de capitaux qui auraient pu servir à rembourser la dette.

Le président: De quelle façon ce chiffre peut être lié au versement de dividendes à des sociétés américaines au cours de cette même année?

M. MacIntosh: En 1981, les versements d'intérêts et de dividendes s'élevaient à 8.6 milliards de dollars, ce qui est un montant brut. Le montant net est de 7 milliards de dollars.

Le président: Arrive-t-on à ce chiffre en soustrayant les entrées de capitaux des sorties?

M. MacIntosh: C'est exact. Les entrées se chiffraient à 1.6 milliards de dollars et les sorties à 8.6 milliards. Le chiffre de 7 milliards de dollars représente le montant net des intérêts et des dividendes versés. Il s'agit principalement de l'intérêt sur la dette, non de dividendes. Je ne connais pas le chiffre des intérêts sur les dividendes, mais je dirais qu'il s'agit d'un montant de près de 2 milliards de dollars.

Le président: Donc le chiffre de 5 milliards de dollars est très significatif, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Oui, il est très important de reconnaître qu'il a augmenté considérablement cette année, parce que les taux

[Text]

because interest rates have now affected the refinancing of provincial and federal debts in the United States. I made a check, and it looks as though in 1982 we will have a net outflow of something like \$10 billion, which, considering that it is up from \$7 billion, is pretty high. On top of that there is the \$5 billion outflow in one year for takeovers, which had a huge effect on the exchange market. It also affects the credit market because it means that enormous credit is provided to some borrowers which, to me, means the crowding out of other borrowers. To put it bluntly, I personally feel that the constraint on takeovers should have come a lot sooner, two years sooner.

Senator Benidickson: Hear, hear. That was going to be my next question.

Senator Godfrey: When Governor Bouey was before us about one year or two years ago I asked him about the possibility of credit control. I remembered vaguely something about an agreement between the banks in Winnipeg made on a voluntary basis where they got together with the Governor of the Bank of Canada and agreed on limits on credit, and it seemed to work. When I asked the governor about that kind of non-official arrangement he poohpoohed the idea because, as he said, the international money market is so much more sophisticated and there are so many ways of doing end runs around any such agreements. Yet, this informal arrangement where banks did not finance takeovers seemed to be working.

Dr. MacIntosh: I am treading on slightly sensitive ground here, but my own view is that in this country, which is fairly small in terms of population, the players are all known to the officials and governments and, therefore, one can use moral suasion for the convenience of public policy from time to time. Personally, I feel that over the past 15 years—and this goes back through the present governor of the Bank of Canada and two preceding governors—moral suasion has not been sufficiently used in Canada, which is a small country, where we could sit down and say, "Boys, let us look at what is happening and try to correct it." That has not been the approach in this country.

I personally think that this is something we could have done. It is a different ball game in the United States, because there are so many institutions there. In my opinion it could have been done here sooner to the advantage of the country.

Senator Godfrey: I gather that one of your objections to the large federal deficit would be, again, its effect on interest rates because the federal government must go into the marketplace and borrow money?

Dr. MacIntosh: Right.

Senator Godfrey: So, if you reduce the demand for credit generally or if the demand for credit is generally reduced, either by natural causes or otherwise, then that takes the pressure off the money market and the federal deficit does not have quite the same effect that it had before, does it not? I am specifically referring to the fact that there was this 45 per cent

[Traduction]

d'intérêt n'ont pas touché le refinancement des dettes provinciales et fédérales aux États-Unis. J'ai vérifié et il semble que les sorties de capitaux, en 1982, atteindront 10 milliards de dollars et ce montant est très élevé, si l'on songe qu'on passe de 7 milliards à 10 milliards. En plus de cela, il y a les 5 milliards de dollars versés en une année pour les prises de contrôle qui ont un effet considérable sur le marché des devises. Ce montant touche aussi le marché du crédit, puisque cela signifie qu'un crédit considérable est accordé à certains emprunteurs, ce qui ne laisse plus de place aux autres emprunteurs. Pour dire les choses crûment, je pense personnellement que les restrictions relatives aux prises de contrôle auraient dû arriver beaucoup plus tôt, il y a deux ans.

Le sénateur Benidickson: C'était justement ma deuxième question.

Le sénateur Godfrey: Lorsque le Gouverneur Bouey a comparu devant nous il y a un ou deux ans, je lui ai demandé ce qu'il pensait de la possibilité d'un contrôle du crédit. Je me souviens vaguement d'un accord entre les banques de Winnipeg et le Gouverneur de la Banque du Canada au sujet des limites à imposer au crédit et il semble que cela ait assez bien fonctionné. Lorsque j'ai posé la question au Gouverneur Bouey au sujet d'un tel accord non officiel, il a rejeté l'idée en disant que le marché international de l'argent était beaucoup trop compliqué et qu'il y avait toujours moyen de contourner de tels accords. Il semble pourtant que cet accord non officiel avec les banques, pour qu'elles cessent de financer les prises de contrôle, donne de bons résultats.

M. MacIntosh: Je me retrouve sur un terrain très glissant, mais, à mon avis, dans un pays aussi petit que le nôtre, en termes de population, tous les acteurs sont connus des gouvernements et il est donc facile d'user de pressions morales pour le bien public de temps à autre. Je pense, quant à moi, qu'au cours des 15 dernières années—et cela aux trois gouvernements de la Banque du Canada qui se sont succédé—la pression morale n'a pas été utilisée suffisamment au Canada qui est un petit pays et où l'on peut s'asseoir et dire: «Messieurs, regardons ce qui se passe et essayons ensemble de trouver une solution». Cela ne s'est pas fait très souvent au Canada.

Je crois personnellement que nous aurions pu le faire aisément. La situation est très différente aux États-Unis où il y a de si nombreuses institutions. A mon avis, nous aurions dû le faire plus tôt dans l'intérêt du pays.

Le sénateur Godfrey: Je crois comprendre que votre principale objection à l'ampleur du déficit fédéral serait, encore une fois, le fait qu'il ait un effet sur les taux d'intérêt, parce que le gouvernement fédéral doit emprunter des fonds sur la place publique?

M. MacIntosh: Très juste.

Le sénateur Godfrey: Donc, si vous réduisez la demande de crédit en général, ou si une telle demande est réduite, soit par des causes naturelles soit autrement, cela réduirait la pression sur le marché financier et le déficit fédéral n'aurait plus alors le même effet qu'auparavant, n'est-ce pas? Je fais précisément allusion au fait qu'il y ait eu une augmentation de 45 p. 100 du

[Text]

increase in credit for those several months of July, August and so on and there must have been a great deal of pressure. But since then that demand for credit, I understand, has gone down a great deal?

Dr. MacIntosh: That take-over demand has disappeared and bank assets have levelled out in the last three or four months.

Senator Godfrey: What is the demand for credit now?

Dr. MacIntosh: I think it is very low in the personal sector. In the business sector there can be a strong demand for credit for two reasons. One is because the economy is getting good and the other is because the economy is getting bad. Unfortunately, they are opposing reasons. You can get demand for credit because a business is expanding and it needs more inventory and more sales volume, and there can be a demand for credit, as we have right now, which is the opposite where a business cannot sell its inventory and it must borrow more money to carry what it has.

Senator Godfrey: But the overall demand for credit isn't anything like it was last year, is it?

Dr. MacIntosh: No. I personally believe that we could have dealt with a lot of those big borrowings, which were overwhelming in their size in relation to all other borrowings, but you have to recognize—and I am not trying to upset my employers here—the fact that the banks were not unhappy with that takeover constraint that the minister and the governor introduced last July. I know that they were not unhappy, and I think that those big issues could be dealt with in that way, recognizing, however, that the Government of Canada itself was forcing the policy with the NEP.

Therefore, the Minister of Finance was in a rather tough spot. He was bound by cabinet policy, and if the governor had gone against him, I suppose the government could have accused the governor of negating public policy.

Senator Benidickson: Isn't there a slight difference between the words "inducing" and "forcing"? Your word was "forcing".

Dr. MacIntosh: There is something called "ear stroking".

Senator Godfrey: In any event, they did not have any legal power to tell them not to lend such large amounts. It was an unofficial agreement?

Dr. MacIntosh: That is true except that in the Bank Act the minister, if you get right down to the bottom line, has the power to tell the banks to do almost anything.

Senator Godfrey: You gave us quite a talk about foreign exchange. I shall not disagree with anything you said, but I could not help but wonder whether you were rather overstating the case because, for many years after the war Britain had foreign exchange control. I think things were frozen. Didn't

[Traduction]

crédit, pour les mois de juillet et août, et il a dû y avoir une assez forte pression. Mais depuis lors, il me semble que la demande de crédit a considérablement diminué?

M. MacIntosh: La demande pour les prises de contrôle a disparu et les actifs des banques se sont équilibrés au cours des trois ou quatre derniers mois.

Le sénateur Godfrey: Quelle est la demande de crédit en ce moment?

M. MacIntosh: Je pense qu'elle est assez faible dans le secteur privé. Dans le secteur commercial, il peut y avoir une forte demande de crédit pour deux raisons. La première est que l'économie se porte mieux et la deuxième est que l'économie se porte mal. Malheureusement ce sont des raisons qui s'opposent. Vous pouvez demander du crédit parce que vous avez l'intention d'agrandir votre entreprise et que vous avez besoin d'un plus grand inventaire et d'un plus grand volume de ventes et vous pouvez demander du crédit, comme cela se produit en ce moment, parce que vous ne pouvez pas écouler votre inventaire et qu'il vous faut plus d'argent pour le maintenir.

Le sénateur Godfrey: Mais dans l'ensemble, la demande de crédit n'est en rien comparable à ce qu'elle était l'année dernière, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Non, je crois pour ma part que nous aurions pu nous occuper de bon nombre de ces gros emprunts, dont les montants représentaient des sommes énormes comparativement aux autres emprunts, mais il faut reconnaître—et je ne voudrais pas me mettre mes employeurs à dos—que les banques n'étaient pas mécontentes des restrictions imposées aux prises de contrôle par le Ministre et le Gouverneur en juillet dernier. Je sais qu'elles n'étaient pas mécontentes et je pense qu'on peut régler de graves questions de cette manière, tout en reconnaissant cependant que le gouvernement du Canada imposait une politique avec le PEN.

Par conséquent, le ministre des Finances était dans une bien mauvaise posture. Il était lié par la politique du Cabinet, et si le Gouverneur s'était opposé, je suppose que le gouvernement aurait pu accuser le Gouverneur de nier la politique publique.

Le sénateur Benidickson: N'y a-t-il pas une légère différence entre les mots encouragées et imposées? Vous avez dit «imposées».

M. MacIntosh: Je crois qu'on parle parfois de «frotter les oreilles».

Le sénateur Godfrey: De toute façon, ils n'avaient pas le pouvoir de leur imposer de ne pas prêter de telles sommes. Il s'agissait donc d'un accord officieux?

M. MacIntosh: C'est vrai, sauf que la Loi sur les banques donne au Ministre, si vous voulez aller au fond des choses, le pouvoir de dire aux banques ce qu'elles doivent faire.

Le sénateur Godfrey: Vous nous avez fait toute une déclaration au sujet des devises étrangères. Je ne voudrais pas être en désaccord avec ce que vous avez dit, mais je n'ai pas pu m'empêcher de penser que vous exagériez quelque peu car, après tout, l'Angleterre a eu un contrôle des changes pendant

[Text]

Britain go for many years with that control plan and didn't Canada go for four or five years with a similar plan after the war?

Dr. MacIntosh: No, we wound down the NPCB in 1946-1947, through a dismantling process. Britain and other countries at one time had foreign exchange controls that were quite extensive. But if you are on an island, such as Britain, where there are ports and airports, such a program is a lot easier to manage than it would be with, for example, our 4,000 mile border with the United States. With regard to the feasibility of doing it here, I come from a border town, and I remember when the war started, and we had to have exchange controls and passports. If you live in a border town you know what happens: there are so many ways over that border you wouldn't believe it.

Senator Godfrey: I remember that some very prominent people were charged at the end of the war, usually women, who were asked to open their purses, and it was discovered that there were many more American dollars there than should be the case.

When did Britain give up foreign exchange restrictions?

Dr. MacIntosh: They gave them up gradually. They kept them on certain kinds of capital transactions through the Bank of England, until about 10 years ago; but they gave them up on individual transactions a good while before that. They were able to do that because the Bank of England had a very much more intensive system of bureaucratic control of the capital markets than would be the case in North America.

Senator Godfrey: This direction, or whatever you want to call it, or inducement, of not financing takeovers of foreign companies, is really a very mild form of foreign exchange control, which is pretty effective, so could there not be something along those lines that would be helpful?

Dr. MacIntosh: Well, in a sense, senator, you are right. In a very indirect way I suppose one could say it was a form of it, and I would say that in a flexible system it is not improper for the authorities in this country to deal with big situations in that way. I was thinking that as soon as you get into dealing with it in a mass market you are in trouble, but you can deal with big things in that way, and I think that is the way it should have been done.

The Chairman: Before we pass to other senators, there is just one question that bothers me about this table of yours. It does show a pretty major difference in the savings rates between Canada and the United States; yet on the other hand the United States has been able, over those years, from 1970 to 1981, to finance its capital requirements, and may even have done a better job of that than Canada has. At the same time that it has been doing that, as you pointed out, it has been financing the capital requirements of many countries in the world. Yet the differences are so great. In 1981 it was between 4.7 per cent and 11 per cent. It seems to me, therefore, that

[Traduction]

de nombreuses années après la guerre. Je crois que tout était gelé. Est-ce que l'Angleterre n'a pas eu un tel contrôle pendant des années et le Canada n'a-t-il pas eu le même plan après la guerre, pendant quatre ou cinq jours?

M. MacIntosh: Non, nous nous sommes débarrassés de ce plan en 1946-1947. L'Angleterre et d'autre pays ont eu, à une certaine époque, un contrôle des changes qui était très sévère. Mais si vous vous trouviez sur une île, comme c'est le cas en Angleterre, où il y a des ports et des aéroports, un tel programme est beaucoup plus facile à appliquer qu'il le serait si l'on considère les 4 000 miles de frontières que nous partageons avec les États-Unis. En ce qui concerne la possibilité de tels contrôles, je viens d'une ville frontière et je me souviens qu'au début de la guerre il y avait un contrôle des devises et il fallait montrer son passeport. Si vous aviez vécu dans une ville frontière, vous sauriez alors ce qui se passe: il y a tellement de moyens de traverser la frontière, vous en seriez surpris.

Le sénateur Godfrey: Je me souviens que des personnalités très importantes ont été arrêtées à la fin de la guerre, des femmes surtout, car on avait découvert que leur sac à main contenait beaucoup plus de dollars américains qu'il n'aurait dû en contenir.

A quel moment l'Angleterre a-t-elle mis fin au contrôle des changes?

M. MacIntosh: Elle s'en est débarrassée graduellement. Jusqu'à il y a dix ans, il y avait encore un certain contrôle, effectué par la Banque d'Angleterre, sur certaines transactions de capitaux; mais sur les transactions personnelles, le contrôle avait été aboli depuis longtemps. Il a été possible de le faire, parce que la Banque d'Angleterre possédait un système bureaucratique beaucoup plus imposant sur le marché des capitaux qu'aucune banque d'Amérique du Nord.

Le sénateur Godfrey: Cet ordre ou ce conseil de ne pas financer les prises de contrôle de sociétés étrangères est, en fait, une forme adoucie de contrôle des changes, qui est très efficace. Ne pourrait-il pas y avoir quelque chose d'analogue qui pourrait nous être utile?

M. MacIntosh: En un sens, sénateur, vous avez raison. Je crois qu'on peut dire que, d'une manière indirecte, c'est un certain contrôle des changes et je dirais qu'il est tout à fait normal, dans un régime aussi souple que le nôtre, que les autorités agissent ainsi quand la situation le justifie. Je pense que si vous agissiez ainsi dans le marché public vous auriez d'énormes difficultés, mais dans un cas comme celui-ci c'est tout à fait acceptable et je pense qu'il fallait le faire.

Le président: Avant de laisser la parole aux autres sénateurs, il y a une question que j'aimerais vous poser au sujet du tableau que vous nous avez présenté. Il indique une très grande différence entre les taux d'épargne au Canada et aux États-Unis; pourtant les États-Unis ont pu, au cours de ces années, de 1970 à 1981, financer leurs besoins en capitaux et ont souvent réussi mieux qu'au Canada. Tout en réussissant cela, comme vous l'avez souligné, ils ont été capables de financer les besoins en capitaux de bien d'autres pays dans le monde. Pourtant la différence est très importante. En 1981, leur taux était de 4,7 p. 100 par rapport à 11 p. 100 chez nous. Il me

[Text]

there must be some explanation. There must be some obligation that we have in Canada that does not show up in the United States, to put us in the position where our interest rates are as high as, or higher than, the American interest rates, if that is a proxy for the demand for money.

Dr. MacIntosh: I do not think it is a proxy, because that only covers the personal sector, and my purpose was only to describe the fact that the savings rate here of persons is much greater than our capability of financing all our requirements; but if you made a complete table of sources and uses, you would see that what is left out of that table, which deals only with persons, is governments, corporations and institutions. First of all, on our side, we had huge government deficits and they did not. That is the first thing. We have been running a \$10 billion to \$12 billion cash requirement for the federal government. They did not have that. They had virtually no deficit, or only a very small one, and that is a big number. It leaves out all the housing sector, on the demand side, and leaves out the corporate sector in the United States. I would think, if you added up the numbers—and I did not bring them along—that the corporate savings rate in the United States would probably be a lot higher than here.

The Chairman: Why would that be?

Dr. MacIntosh: Tax structure reasons, and the fact that the demand for capital here has been for major resource projects, where it took huge chunks of capital, which would not have been available in the internal corporate cash flow, thus making it necessary to borrow it from abroad. In the U.S. they would have had an internal generation of cash flow in corporations somewhat higher than here. The average American company, even if you take a small company, has a much better cash generation than a Canadian company. Its balance sheet looks better.

The Chairman: Are you saying, then, that if you take the over-all pockets or pools of savings in both countries, they would be comparable, or what? In other words, the schematic difference would not exist if you threw in governments and corporations.

Dr. MacIntosh: It would not be so great between Canada and the U.S. It would be about the same in both countries, adjusting for the fact that we borrow about 6 billions net from them.

The Chairman: Yes, assuming that adjustment.

Dr. MacIntosh: Adjusting for that, it would probably come out to something like 23 per cent of GNP, more or less, on both sides of the border.

The Chairman: One other point that I just want to seek your advice on, is this. When I was coming down on the plane this morning I was reading a report in the *Globe and Mail* about a letter produced by McLeod Young Weir in which the writer, I believe, says that early in 1983 he foresees prime rates at 25 per cent, and long-term bond rates at 18 per cent and 19 per

[Traduction]

semble, par conséquent, qu'il doit y avoir une explication. Il doit y avoir certaines obligations au Canada, qui n'existent pas aux États-Unis, pour nous mettre dans une position où nos taux d'intérêt sont plus élevés qu'aux États-Unis, s'il s'agit d'un agent de la demande d'argent.

M. MacIntosh: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un agent, parce qu'il couvre uniquement le secteur personnel, et je n'avais pour objectif que de démontrer le fait que le taux d'épargne des particuliers est plus élevé que notre capacité à financer tous nos besoins; mais si vous établissez un tableau de toutes les sources et de toutes les utilisations, vous vous apercevrez que tout ce qui n'apparaît pas sur le tableau, qui ne tient compte que des particuliers, ce sont les gouvernements, les sociétés et les institutions. Premièrement, de notre côté, nous avons eu de gros déficits du gouvernement, ce qui n'était pas leur cas. C'est la première chose. Le gouvernement a des besoins d'argent comptant de 10 à 12 milliards de dollars. Ils n'avaient pas de tels besoins. Leur déficit était pour ainsi dire inexistant, ou insignifiant, et c'est très important. Le tableau ne tient pas compte du secteur de l'habitation, en ce qui a trait à la demande, et ne tient pas compte du secteur des sociétés aux États-Unis. Je pense que si vous additionnez tous les chiffres, je ne les ai malheureusement pas avec moi, le taux d'épargne des sociétés seraient plus élevé aux États-Unis qu'au Canada.

Le président: Pourquoi?

M. MacIntosh: Le régime fiscal et le fait que la demande de capitaux, ici, a été pour des projets d'envergure dans le domaine des ressources où il faut d'énormes capitaux qui n'auraient pas été disponibles à même les liquidités des sociétés et qu'il a fallu emprunter à l'étranger. Aux États-Unis, ils auraient obtenu les capitaux de sociétés beaucoup plus importantes que les nôtres. L'entreprise moyenne aux États-Unis, même s'il s'agit d'une petite société, a beaucoup plus de liquidités qu'une entreprise canadienne. Ses états financiers sont bien meilleurs.

Le président: Voulez-vous dire que si nous faisons le total des épargnes dans les deux pays, les chiffres seraient comparables? En d'autres mots, l'écart n'existerait pas si on tenait compte des gouvernements et des sociétés.

M. MacIntosh: L'écart ne serait pas aussi marqué. Le taux serait à peu près le même pour les deux pays, en tenant compte du fait que nous empruntons un montant net de 6 milliards de dollars aux États-Unis.

Le président: Oui, il faut tenir compte de cela.

M. MacIntosh: Si vous en tenez compte, vous arriverez probablement à quelque chose comme 23 p. 100 du PNB, plus ou moins, des deux côtés de la frontière.

Le président: Un autre point sur lequel j'aimerais avoir votre avis est le suivant. Dans l'avion ce matin, j'ai lu un article dans le *Globe and Mail* au sujet d'une lettre écrite par McLeod Young Weir, dans laquelle l'auteur prévoit des taux d'escompte de 25 p. 100, pour 1983, et des taux de 18 et 19 p. 100 pour les obligations à long terme. Que pensez-vous de ce

[Text]

cent. Would you like to comment on that kind of forecast? This parallels Henry Kaufman's idea of the future.

Dr. MacIntosh: I read that story, Mr. Chairman, and I was very surprised. I just do not believe it could possibly be the case. I think, on the contrary, U.S. rates are likely to fall several per cent this year. I do not think they are going to go up at all. I think they could well fall. I am going on the assumption, however, that Congress is going to have some major influence on the President of the U.S. I hope they will. They are coming down to an election in November, and I would think that the members of Congress are very concerned about Mr. Reagan's deficit.

The Chairman: Then you do tend to agree that the size of the deficit could have an effect on the rates, and that the demand for funds is not falling fast enough to intercept that.

Dr. MacIntosh: That is right, senator. I think the one thing that is preventing the Americans getting their economy rolling right now is their deficit. If only Mr. Reagan would recognize that, instead of doing what he is doing. He is running up his defence spending by \$33 billion. That figure is so big that it is equal to the gross provincial product of British Columbia. That is just the increase in their defence spending in a single year. Furthermore, they are borrowing it all, and not taxing for it. That is the trouble with the American economy.

The Chairman: Is there not a dichotomy here? I would not put you in this class, but it seems to me that a lot of economists who are concerned about the size of the American deficit would have argued, not very long ago, that a stimulative fiscal policy was essential in the kind of economy that the Americans find themselves in today.

Dr. MacIntosh: I would argue that a stimulative policy would be very counterproductive, both there and here. Mr. Gordon said to your committee that what we should do is step up our spending. Far from producing a positive effect, it would produce a negative effect. The public is very cynical and suspicious about the actions of government. If government stepped up its spending, it would not increase activity, it would cause people to pull back into their shells a little more. That was the point which Mr. Reagan had successfully made. He has now lost it by unnecessarily getting into a deficit.

Senator Charbonneau: Mr. Chairman, you have spoken on two of the questions I was proposing to ask.

The Chairman: I apologize.

Senator Charbonneau: As a supplementary question on this point, would you say, Dr. MacIntosh, that the tax cuts in the United States will not result in increased spending but will simply be put into savings? Are you saying that this move will not stimulate the economy but will result in the people simply "putting the money into their socks"?

Dr. MacIntosh: That is what they will do, yes. I will say that the tax cuts, as Mr. Reagan has conceived them, will go to

[Traduction]

genre de prévisions? Cela ressemble à l'idée que ce fait Henry Kaufman de l'avenir.

M. MacIntosh: J'ai lu cet article, monsieur le président, et j'ai été très surpris. Je ne peux pas croire que cela soit possible. Je pense au contraire que les taux américains baisseront de plusieurs points cette année. Je ne pense pas qu'ils vont augmenter. Je pense qu'ils vont baisser. Je prends pour acquis, cependant, que le Congrès va avoir une grande influence sur le Président des États-Unis. J'espère qu'il en sera ainsi. Ils auront des élections en novembre et je pense que les membres du Congrès sont très préoccupés par le déficit de M. Reagan.

Le président: Vous ne pensez donc pas que l'importance du déficit peut avoir un effet sur les taux et que la demande de fonds ne baisse pas suffisamment vite pour arrêter cela.

M. MacIntosh: C'est exact, sénateur. Je crois que la seule chose qui puisse empêcher une reprise de l'économie américaine est leur déficit. Si seulement M. Reagan voulait bien le reconnaître au lieu de faire ce qu'il est en train de faire. Il augmente les dépenses militaires de 33 milliards de dollars. Ce montant est énorme, il correspond au produit provincial brut de la Colombie-Britannique. Il ne s'agit que de l'augmentation des dépenses militaires en un an. Qui plus est, ils empruntent la totalité de ce montant, ils ne vont pas le chercher en impôts. Voilà le problème de l'économie américaine.

Le président: N'y a-t-il pas une dichotomie? Je ne vous rangerais pas parmi eux, mais un bon nombre d'économistes, qui se préoccupent du déficit américain, auraient soutenu, il n'y a pas si longtemps, qu'une politique fiscale d'encouragement était essentielle au genre d'économie que les Américains connaissent aujourd'hui.

M. MacIntosh: Je répondrais qu'une politique d'encouragement ne ferait rien pour favoriser la production, autant chez eux que chez nous. M. Gordon a déclaré devant le Comité que ce que nous devrions faire est d'augmenter nos dépenses. Loin de produire un effet positif, ce n'aurait que des effets négatifs. Le public est très cynique et très méfiant vis-à-vis des gestes du gouvernement. Si le gouvernement augmentait ses dépenses, il n'accroîtrait pas l'activité, il ne ferait qu'encourager les gens à rentrer dans leur coquille encore plus. C'est très exactement ce que M. Reagan voulait éviter et avait réussi à faire. Il a maintenant perdu cet avantage en créant sans raison un tel déficit.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur le président, vous avez posé les deux questions que je voulais poser.

Le président: Je m'en excuse.

Le sénateur Charbonneau: Comme question supplémentaire, j'aimerais demander à M. MacIntosh si les réductions d'impôt aux États-Unis n'entraîneront pas une augmentation des dépenses ou si cet argent va aller vers l'épargne? Affirmez-vous que cette mesure ne stimulera pas l'économie, mais qu'elle va au contraire pousser les gens à économiser davantage?

M. MacIntosh: Oui, c'est ce que les gens vont faire. Je dirais que les réductions d'impôt, telles qu'elles ont été conçues par

[Text]

the upper income groups and will thus go into higher rates of savings and not into spending. In that way, he is quite misguided in his tax cuts. I believe that both sides of Congress down there would agree with what I am saying. I am not making a radical statement at all. I am saying that that is where the Democratic and Republican Parties both sit.

Senator Benidickson: Contrary to where they sat a year ago.

Dr. MacIntosh: Yes, that is probably true, senator, but they did not expect that Mr. Reagan would go so far into deficit.

Senator Charbonneau: Of course, everyone does not agree that the deficit will be that high. There has been speculation recently that it may be as low as \$60 billion or \$70 billion.

Senator Robichaud: In the United States?

Senator Charbonneau: Yes, certainly. I do not believe that it will be as high as \$120 billion.

Senator Benidickson: Anything that I have read indicates that it will be higher than that.

Senator Charbonneau: Some people are predicting, however, that the deficit will run at \$60 or \$70 billion.

Dr. MacIntosh: There are certainly predictions that vary as widely as that, it is true. The congressional budget office has a very different number from that of the government office.

Senator Charbonneau: You advocate, of course, the complete reversal of the thrust of government policies towards a reduction of deficit and so forth. I believe Senator Roblin asked you whether you had any other specific measures that you would advocate here in Canada with a view to lowering interest rates. We all know that rates in the United States have a great bearing upon those in Canada, but could you advocate any other measures that would offset the high Canadian interest rates?

Dr. MacIntosh: I would like to propose one specific measure, Mr. Chairman, that I believe this Senate committee might consider, that is, a task force to look at the consumer price index. I believe that the consumer price index in this country has something very wrong with it. I do not believe that it really reflects what is going on in the economy. It is the consumer price index which makes millions of people fear inflation. That number affects wage rates, union negotiations, non-union wage settlements, indexation of all kinds of contracts such as public service salaries and, more generally, it affects attitudes. I believe that it is incorrect but I cannot prove that. I believe that the government should have an independent task force of statisticians and economic specialists—a body independent from Statistics Canada—look at what is going on.

It seems to me that what I see in the real world is not what I see reflected in that index. Before I came here today, I was speaking to a senior federal government official who mentioned that he had just bought a shirt in a major store in Toronto which originally cost \$30 and was marked down to \$12.75. I do not believe such numbers are being reflected in

[Traduction]

M. Reagan, vont s'appliquer surtout aux groupes qui ont les plus hauts salaires et que l'argent va donc aller dans les comptes d'épargne au lieu d'être dépensé. Il a fait une erreur. Je crois que tous les congressistes seraient d'accord avec moi. Je n'exagère pas du tout. Je dis seulement que c'est l'opinion des démocrates et des républicains sur ce sujet.

Le sénateur Benidickson: Contrairement à ce qu'ils pensaient il y a un an.

M. MacIntosh: Oui, c'est probable, sénateur, mais ils ne s'attendaient pas que M. Reagan ait un tel déficit.

Le sénateur Charbonneau: Tout le monde ne s'entend pas sur le montant du déficit. On a laissé entendre récemment qu'il pourrait être aussi bas que 60 ou 70 milliards de dollars.

Le sénateur Robichaud: Aux États-Unis?

Le sénateur Charbonneau: Oui. Je ne pense pas qu'il atteindra 120 milliards de dollars.

Le sénateur Benidickson: Tout ce que j'ai lu me porte à croire qu'il sera plus élevé.

Le sénateur Charbonneau: Certaines personnes prévoient un déficit de 60 ou 70 milliards de dollars pourtant.

M. MacIntosh: Il est vrai que les prévisions varient autant que cela. Le bureau du budget du Congrès a un chiffre très différent de celui du gouvernement.

Le sénateur Charbonneau: Vous seriez plutôt en faveur d'un complet revirement des politiques, vers une réduction du déficit et des choses de ce genre. Je crois que le sénateur Roblin vous a demandé s'il y a des mesures précises que vous encourageriez au Canada, afin de faire baisser les taux d'intérêt. Nous savons tous que les taux d'intérêt américains ont une grande importance au Canada, mais pourriez-vous nous dire quelles mesures vous favoriserez pour faire baisser les taux d'intérêt canadiens?

M. MacIntosh: J'aimerais proposer une mesure en particulier, monsieur le président, qui, je crois, pourrait être étudiée par le Comité du Sénat, il s'agit de la création d'un groupe de travail qui étudierait l'indice des prix à la consommation. Je pense qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas dans l'indice des prix à la consommation au Canada. Je ne crois pas qu'il reflète fidèlement ce qui se passe dans l'économie. C'est l'indice des prix à la consommation qui fait que les gens craignent l'inflation. Ce chiffre touche les taux salariaux, les négociations syndicales, les règlements salariaux des non syndiqués, l'indexation de toutes sortes de contrats, comme les salaires des fonctionnaires et, plus généralement, il y a un effet sur les comportements. Je crois qu'il n'est pas exact, mais je ne peux pas le prouver. Je crois que le gouvernement devrait former un groupe de travail indépendant, composé des statisticiens et d'économistes, un organisme indépendant de Statistique Canada, qui examinerait ce qui se passe.

Il me semble que ce que je vois dans le monde réel n'est pas ce que l'indice montre. Avant de venir ici aujourd'hui, je parlais à un haut fonctionnaire du gouvernement qui me disait qu'il venait d'acheter une chemise dans l'un des grands magasins de Toronto, laquelle chemise coûtait \$30, mais il l'avait payée \$12,75. Je ne crois pas que de tels chiffres soient

[Text]

the consumer price index. Many commodities are on sale; the price of automobiles has levelled out; I believe that the price of housing has dropped 20 to 30 per cent. Perhaps rents have gone up some but I do not believe that the housing index is accurately reflected. I think that what I see in the stores is not what I see in the consumer price index.

If that were true, it would constitute a serious matter because we would thus be misled by that index as to policy.

I would like to make one last point about it. If you look at the wholesale price index, what is called the gross national product inflator, all of those indexes are running at about 7 or 8 per cent per annum, not at 12 per cent. I do not see how this could be the result of mark-ups by the merchants. They are having a hard time surviving let alone marking prices up.

Therefore I respectfully suggest, Mr. Chairman, that the government have a group of professionals look at the consumer price index and bring in a report within the next few months as to whether it is valid or not.

Senator Charbonneau: Dr. MacIntosh, you have probably has many relations with European banks. I have some friends there also and, two years ago, at least, and I think at present, too, they are willing to develop some of our natural resources on a debt capital basis. In other words, the financing would not necessarily rely on ownership, which would satisfy the present government's Canadianization policy. With your banking connections and so forth, especially in Europe, would you say that this is a feasible means of financing such projects as, for example, the Arctic gas project? I know that two years ago many European people were quite interested in developing the Alsands project, for example. Would you say that this is a feasible alternative for development in Canada? I am thinking of all of the implications it would have in terms of our interest rates, because with this inflow of capital, the outflow which occurred last year would be reversed and, possibly, interest rates would be driven down as well. Would you say that this is feasible as a policy of the government?

Dr. MacIntosh: No, I would not, Senator Charbonneau. I do not think it is feasible at all. Generalizations like that can be made but the situation is different when you get down to brass tacks. If it were feasible, we would be able to finance some of the mega-projects. Just this past weekend we have seen that the Alyeska Natural Gas Pipeline was postponed for two years. That project has behind it, financially, not only the major natural gas importers in the U.S. but major financial institutions such as banks, insurance companies and so forth. All of them have concluded that it is not feasible to go ahead with the project at this time because there is so much uncertainty over interest rates, the price of oil, government policy and so forth. I do not think that what you are suggesting could be done.

[Traduction]

indiqués dans l'indice des prix à la consommation. De nombreuses marchandises sont en solde; le prix des automobiles s'est stabilisé; je crois que les prix des maisons a baissé de 20 à 30 pour cent. Il se peut que les loyers aient augmenté, mais je ne crois pas que l'indice des prix à l'habitation soit indiqué avec exactitude. Je pense que ce que je vois dans les magasins n'est pas ce que je vois dans l'indice des prix à la consommation.

Si tel est le cas, c'est très grave parce que nous serions trompés par l'indice au moment de l'établissement d'une politique.

J'aimerais dire une dernière chose à cet égard. Si vous examinez l'indice des prix du gros et ce qui est appelé l'agent inflationniste du produit national brut, tous ces indices se maintiennent autour de 7 ou 8 pour cent par année, pas 12 pour cent. Je ne vois pas en quoi cela pourrait s'expliquer par une majoration des marchands. Ils ont suffisamment de difficultés sans avoir besoin en plus de majorer les prix.

Je propose donc respectueusement, monsieur le président, que le gouvernement forme un groupe de professionnels qui pourraient étudier l'indice des prix à la consommation et rédiger un rapport, dans les prochains deux mois, indiquant s'il est valable ou non.

Le sénateur Charbonneau: M. MacIntosh, vous avez probablement eu de nombreuses relations avec les banques européennes. J'y ai moi-même quelques amis et, il y a deux ans et je crois que c'est toujours vrai, ils étaient d'accord pour mettre en valeur certaines de nos ressources naturelles sur la base d'un financement de la dette en capital. En d'autres mots, le financement ne reposerait pas vraiment sur la propriété, ce qui conviendrait à la politique actuelle du gouvernement en matière de canadianisation. Avec toutes les relations que vous avez dans les banques, particulièrement en Europe, diriez-vous qu'il s'agit d'un moyen pratique de financer de tels projets comme, par exemple, le projet Arctic gas? Je sais qu'il y a deux ans, de nombreux Européens étaient très intéressés par le projet Alsands, par exemple. Diriez-vous qu'il s'agit là d'une possibilité de mise en valeur du Canada? Je pense à toutes les répercussions que cela aurait par rapport à nos taux d'intérêt, avec cette entrée de capitaux, les sorties que nous avons connues l'année dernière seraient inversées et il se peut que nos taux d'intérêt puissent baisser. Diriez-vous que ce serait possible comme politique gouvernementale?

M. MacIntosh: Non, je ne le pense pas, sénateur Charbonneau. Je ne pense pas que cela soit possible. Des généralisations de ce genre sont toujours possibles, mais la situation est très différente quand on en vient à des accords officiels. Si cela était possible, nous pourrions financer certains des méga-projets. Pas plus tard que la fin de semaine dernière, nous avons appris que le gazoduc Alyeska était remis de deux ans. Ce projet a derrière lui, financièrement, non seulement les plus importants importateurs de gaz des États-Unis, mais aussi les plus importantes institutions financières, comme les banques, les compagnies d'assurance, etc. Ils ont tous conclu qu'il n'était pas possible d'aller de l'avant avec le projet, en ce moment, parce qu'il y a trop d'incertitude au sujet des taux d'intérêt, du

[Text]

Senator Charbonneau: Have the Japanese not done a similar type of thing with the coal development in British Columbia?

Dr. MacIntosh: Yes. However, approximately \$800 million was required for the entire northeast coal project half of which was supplied by the Japanese. If you are talking about mega-projects in the Arctic, you are talking about a cost of around \$24 billion.

Senator Charbonneau: I realize that, but I am talking about the principle behind such financing. If it was feasible with regard to the coal development in British Columbia and if the government adopted a long-term policy which would protect these investments, would it not be a feasible means by which to finance projects?

Dr. MacIntosh: I do not believe so, Senator Charbonneau. I might be able to afford a house costing \$100,000, but I would not be able to afford one costing half a million dollars. By the same token, it might be feasible for the Japanese to invest \$300 or \$400 million, but to become involved in long-term commitments—over 25 years, for example—involving several billion dollars is a different ball game.

Senator Charbonneau: Another aspect of this is that other investor would have access to these resources in exchange for this debt capital, or whatever it would be called. I believe that the Japanese financed the coal project in British Columbia on the basis of having access to the resources, not on an equity basis. I do know that some Europeans were very interested, two years ago, in financing the Alsands project. The Germans and the French certainly expressed interest.

Dr. MacIntosh: I suppose that, to some extent, long-term contracts could be written up for commodities, but I would doubt whether anyone would make a commitment on commodity exports 25 years down the road, which is what would be required for that kind of project.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, when one is as low on the totem pole as I am, some questions have a tendency to evaporate.

The Chairman: You are not that low on the totem pole, Senator Benidickson, you are No. 4.

Senator Benidickson: My point was going to be this: . . . I know that our witness, Dr. MacIntosh, is President of the Canadian Bankers' Associations. He has indicated that sometimes much is accomplished by moral suasion from the government level, informally or otherwise. I have been out of touch with the Department of Finance for many years. Twenty-five years ago I had served six years with two Ministers of Finance. I have not followed the thing and I do not claim to be an expert. I am not acting on hindsight. I can say honestly that I was fearful about these takeovers and the effect on foreign exchange—as quite a layman and not a professional watcher. I felt that both the banking people and the government—our Minister of Finance—did not have the sense that I thought I

[Traduction]

prix du pétrole, de la politique du gouvernement, etc. Je ne pense pas que ce que vous proposez soit possible.

Le sénateur Charbonneau: Les Japonais n'ont-ils pas fait ce genre de chose pour l'exploitation du charbon en Colombie-Britannique?

M. MacIntosh: Oui, Cependant, il fallait environ 800 millions de dollars pour tout le projet d'exploitation du charbon du nord-est, dont la moitié a été fournie par les Japonais. Si vous parlez des méga-projets de l'Arctique, vous parlez de sommes allant jusqu'à 24 milliards de dollars.

Le sénateur Charbonneau: J'en suis conscient, mais je parle du principe derrière ce genre de financement. Si cela a été possible pour l'exploitation du charbon en Colombie-Britannique et si le gouvernement adoptait une politique à long terme qui protégerait de tels investissements, ne serait-ce pas un bon moyen de financer de tels projets?

M. MacIntosh: Je ne le pense pas, sénateur Charbonneau. Je pourrais peut-être me payer une maison de 100 000 \$, mais je ne pourrais pas acheter une maison d'un demi million de dollars. Dans le même ordre d'idée, les Japonais peuvent se permettre d'investir 300 ou 400 millions de dollars, mais s'engager à long terme—pour plus de 25 ans, par exemple—pour plusieurs milliards de dollars est tout autre chose.

Le sénateur Charbonneau: Un autre aspect de ces accords est que les autres investisseurs ont accès à ses ressources en échange de la dette en capital, ou ce dont il est question. Je crois que les Japonais ont financé le projet d'exploitation du charbon en Colombie-Britannique en obtenant l'accès aux ressources, non sur la base d'un partage du capital-actions. Je sais que certains Européens étaient très intéressés, il y a deux ans, à financer le projet Alsands. Les Allemands et les Français ont exprimé un tel intérêt.

M. MacIntosh: Je suppose que, dans une certaine mesure, des contrats à long terme pourraient être conclu pour des marchandises, mais je doute que quiconque s'engage à de telles exportations pour 25 ans, ce qui serait nécessaire dans ce genre de projet.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, quand on est aussi bas que moi sur le totem, les questions ont tendance à se faire rare.

Le président: Vous n'êtes pas si mal placé, sénateur Benidickson, vous êtes en quatrième position.

Le sénateur Benidickson: En fait, ce que je voulais dire . . . Je sais que notre témoin, M. MacIntosh, est président de l'Association des banquiers canadiens. Il a déclaré que parfois il est possible d'accomplir beaucoup par des pressions morales du gouvernement, officieusement ou autrement. Depuis de nombreuses années je ne suis plus en relation avec le ministère des Finances. Il y a vingt-cinq ans, j'ai travaillé six ans avec deux ministres des Finances. Je n'ai pas suivi ce qui se passe et je ne me considère pas comme un expert. Je ne suis pas au courant de ce qui se passe. Je puis dire en toute honnêteté cependant que les prises de contrôle m'inquiétaient, ainsi que leur effet sur les devises, à titre de non initié non en tant qu'expert. Je pensais que les banquiers autant que le gouverne-

[Text]

had, that these things were dangerous on the foreign exchange and on interest rates. I do not want to put you on the spot with regard to the question, but I would appreciate knowing where I can find a graph that will show me the rise of money going out and being financed for takeovers of Canadian ownership, and the danger signal that aroused in the Minister of Finance the determination to do something. I felt that the banking fraternity itself was—and perhaps I should say incautious or very liberal in the funds they were providing. It alarmed me personally. I would like to be referred to a graph which would show me the timing, how the rise was reaching the danger level, before the Minister of Finance called the banks together and there was an admonition about the takeovers.

Dr. MacIntosh: Without wishing to be partisan, I myself looked for a document along that line. I have here a publication brought out by the Bank of Montreal last August 19. I will send you the details or will get you a copy of it.

Senator Benidickson: Thank you very much. I think it could have been done much sooner. I hold both the banking fraternity and the Department of Finance responsible. I am being honest when I say that it worried me, and I cannot understand why it continued until the Minister of Finance had to step in, rather belatedly, and had one of his moral suasion talks with the banking people.

Dr. MacIntosh: I agree with that.

Senator Robichaud: Yesterday I read the forecast deficit of the United States was \$140 billion. Their aim was to reduce it to \$110 billion, which would mean 5 per cent of the U.S. gross national product. A deficit in Canada amounting to \$13.5 billion would be the equivalent of 5 per cent of our gross national product. If the original forecast in the U.S., at \$140 billion were kept, then ours is going to be higher than the forecast. The forecast was \$10 billion. It may be \$13.5 billion. That is 5 per cent—would that not mean that we are in a somewhat better position than the U.S., and, if so, why is it that the value of the dollar is so inferior to that of the U.S.? Also, why is it that our interest rates are higher than the U.S.?

Dr. MacIntosh: Senator, there are really several parts to that question. I do not know that we will be as high as \$13.5 billion. The latest figure I have seen is at the rate of 10 per annum. Perhaps it is deteriorating rapidly because of poor corporate profits, which would clearly affect corporate tax revenues of the federal government. If their deficit is as bad as \$140 billion, then we have to be despondent about interest rates coming down, because that is simply too big. The American financial market will not accept that big a deficit and will prevent Mr. Volcker and the Federal Reserve from allowing interest rates to come down. The market simply will not accept it. I do not think it is the Federal Reserve's fault. The Federal Reserve is making a stand that the rate of money supply should only go up 5 per cent or 6 per cent per annum. Against that, the administration is loading on to the market a deficit of

[Traduction]

ment—notre ministre des Finances—n'avaient pas les sentiments que j'avais, que ces choses étaient dangereuses pour le taux de change et les taux d'intérêt. Je ne veux pas vous mettre dans une situation difficile avec cette question, mais j'aimerais savoir où je pourrais trouver un tableau qui me montrerait l'augmentation des sorties d'argent qui sert à financer les prises de contrôle et le signal de danger qui est apparu pour forcer le ministre des Finances à faire ce qu'il a fait. J'ai eu l'impression que la fraternité des banquiers était très libérale dans ses offres de capitaux. Personnellement, cela m'a inquiété. J'aimerais que l'on me montre un tableau m'indiquant le moment, le sommet, avant que le ministre des Finances demande aux banques de cesser de financer les prises de contrôle.

M. MacIntosh: Sans vouloir paraître partisan, je recherche moi-même un tel document. J'ai devant moi une publication diffusée par la Banque de Montréal le 19 août dernier. Je vous en enverrai les détails ou je vous remettrai un exemplaire de cette publication.

Le sénateur Benidickson: Je vous remercie. Je pense que cela aurait dû être fait beaucoup plus tôt. Je tiens la fraternité des banques et le ministère des Finances responsable de la situation. Je suis très sincère en disant que cela m'a inquiété et je ne peux pas comprendre pourquoi cela a continué jusqu'à ce que le ministre des Finances ait à prendre des mesures pour faire cesser le tout.

M. MacIntosh: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Robichaud: J'ai lu hier que le déficit prévu des États-Unis s'élevait à 140 milliards de dollars. Ils ont pour objectif de le réduire à 110 milliards de dollars, ce qui représente 5 p. 100 du produit national brut des États-Unis. Un déficit, au Canada, de 13,5 milliards de dollars représenterait 5 p. 100 de notre produit national brut. Si les prévisions américaines de 140 milliards de dollars s'avéraient justes, le nôtre serait alors plus élevé que prévu. Nous avions prévu un déficit de 10 milliards, il se peut qu'il soit de 13,5 milliards de dollars, ce qui fait 5 p. 100... Est-ce que cela ne voudrait pas dire que nous sommes dans une meilleure situation que les États-Unis et, si tel est le cas, pourquoi le cours du dollar canadien est-il si inférieur à celui du dollar américain? Pourquoi nos taux d'intérêt sont-ils plus élevés que les taux américains?

M. MacIntosh: Sénateur, il y a plusieurs parties à votre question. Je ne sais pas si notre déficit sera aussi élevé que 13,5 milliards de dollars. Le dernier chiffre que j'ai vu était autour de 10 par année. Il se peut que la situation se détériore rapidement en raison du peu de profits des sociétés, ce qui aurait un effet sur les recettes fiscales du gouvernement fédéral. Si leur déficit est de 140 milliards de dollars, alors on ne faut plus s'attendre à une baisse des taux d'intérêt, ce montant est beaucoup trop considérable. Le marché financier américain n'acceptera pas un tel déficit et empêchera M. Volcker et la Réserve fédérale de laisser les taux d'intérêt baisser. Le marché ne l'acceptera tout simplement pas. Je ne pense pas que la Réserve fédérale en soit responsable. Elle a toujours affirmé que la masse monétaire ne devait pas augmenter de plus 5 ou 6 p. 100 par année. L'Administration déverse

[Text]

great size. So long as that is the case, we will not get our rates down. More generally, with regard to why rates are higher here, I made some opening remarks, and I would say that the adverse effects of our National Energy Policy, exercised through the take-over of non-resident owned corporations is a major factor in our rates being higher.

Senator Robichaud: Like Petrofina?

Dr. MacIntosh: Yes, that was a major one, but only one. There was also Hudson's Bay, but there were numerous others.

Senator Robichaud: I agree that our deficit will not reach \$13.5 billion but at \$13.5 billion it would mean 5 per cent of our gross national product.

Dr. MacIntosh: Yes. I have some figures here which I have taken from a publication put out by Morgan Guaranty in New York, which shows the deficit as a percentage of GNP in various countries. It is quite clear that the worst countries are Italy and Belgium. The deficit is 9.5 per cent of the GNP in the case of Italy, and 12 per cent of the GNP in the case of Belgium. They have inflation rates of 20 per cent. It is no accident that inflation rates in Europe are worst in those countries which have the worst deficits.

The Chairman: What is the Japanese percentage?

Dr. MacIntosh: I cannot answer that. The figures are not in this table. I could let you know later.

The Chairman: I had the impression that they were fairly high, that as a percentage of the GNP it was a fairly high percentage.

Dr. MacIntosh: But they also have an extraordinarily high rate of savings. It is way up, perhaps twice that of ours. I do not know why.

Senator Benidickson: Does a table of that kind take account of the deficits incurred in federal states and non-federal states—that is, where there is more than one form of government running deficits?

Dr. MacIntosh: The answer to that question is "Yes, the table is constructed to take in all levels of government."

The Chairman: Reading from Mr. Mulholland's speech to the Canadian club, he said:

Japan's government deficit as a percentage of GNP is 7 per cent, while Canada's is only about 4 per cent. But the personal savings rate in Japan is almost twice as high as in Canada. So the deficit in Japan can be financed from a larger pool of available funds.

But, again, he is dealing only with the personal savings rate. I believe you said that the overall savings rate in both Canada and the United States was 23 per cent. It is very difficult to think that Japan's savings rate is 46 per cent.

Dr. MacIntosh: I am sure it is not. The Japanese corporate balance sheet is very different from that of a Northern Ameri-

[Traduction]

cependant sur le marché un déficit de cette ampleur. Tant qu'il en sera ainsi, nous ne pourrions pas faire baisser nos taux d'intérêt. Plus généralement, pour expliquer pourquoi nos taux d'intérêt sont plus élevés, j'ai déjà donné quelques raisons dans mes observations préliminaires et je dirais que les effets nuisibles de la politique énergétique nationale, appliquée par la prise de contrôle de sociétés étrangères, entraînent des taux d'intérêt plus élevés.

Le sénateur Robichaud: Comme Pétrofina?

M. MacIntosh: Oui, c'est un exemple important, mais ce n'est pas le seul. Il y a eu aussi la Hudson's Bay et bien d'autres.

Le sénateur Robichaud: Je suis d'accord pour dire que notre déficit n'atteindra pas 13,5 milliards de dollars, mais un tel montant représenterait 5 p. 100 de notre produit national brut.

M. MacIntosh: Oui, j'ai devant moi des chiffres tirés d'une publication émanant de Morgan Guaranty de New-York, qui montre le déficit, comme pourcentage du PNB, de divers pays. Il est certain que des pays comme l'Italie et la Belgique sont dans les plus mauvaises conditions. Leur déficit représente 9,5 p. 100 du PNB, pour l'Italie, et 12 p. 100 du PNB, pour la Belgique. Ils ont un taux d'inflation de 20 p. 100. Ce n'est pas une coïncidence si les taux les plus élevés d'inflation se retrouvent dans les pays qui ont les plus forts déficits.

Le président: Quel est le pourcentage pour le Japon?

M. MacIntosh: Je ne peux pas vous répondre. Les chiffres n'apparaissent pas sur ce tableau. Je pourrais vous le dire plus tard.

Le président: J'avais l'impression qu'il était assez élevé. Qu'en tant que pourcentage du PNB, le chiffre était assez élevé.

M. MacIntosh: Mais ils ont aussi un taux extraordinairement élevé d'épargne. Il est très élevé, peut-être le double du nôtre. Je ne sais pas pourquoi.

Le sénateur Benidickson: Est-ce que ce genre de tableau tient compte des déficits des états fédéraux et des autres, c'est-à-dire du fait qu'il y ait plus d'un palier de gouvernement qui ait un déficit?

M. MacIntosh: La réponse est oui. Le tableau tient compte de tous les paliers de gouvernement.

Le président: M. Mulholland, dans son discours devant le Canadian Club, a déclaré:

Le déficit du gouvernement japonais représente 7 p. 100 du PNB, alors que celui du Canada n'est que de 4 p. 100. Le taux d'épargne personnelle au Japon est cependant deux fois plus élevé que celui du Canada. Le déficit au Japon peut donc être financé à partir d'un plus grand nombre de sources de fonds disponibles.

Mais il ne parle que du taux d'épargne personnelle. Je pense que vous avez dit que le taux total d'épargne, tant au Canada qu'aux États-Unis, était de 23 p. 100. Je doute que celui du Japon puisse être de 46 p. 100.

M. MacIntosh: Je suis sûr qu'il ne l'est pas. Les états financiers des sociétés japonaises sont très différents de ceux

[Text]

can company. They are levered to the nth degree. They have a very low equity base and a very big debt. They go much further than we in this country do. I do not know how, but it is different.

Senator Robichaud: I would say that in Belgium the deficit will amount to 12 per cent of their GNP, whereas we in Canada claim that we are in trouble when it is only 5 per cent. How can these countries survive when the deficit is double and in some cases triple our rate of GNP. Will these countries go bankrupt?

Dr. MacIntosh: The fact is that in Belgium there is a great deal of social and political unrest right now. I think we would all agree that inflation is very destructive to social peace and to equity between groups of citizens in a just society.

Senator Robichaud: I would like to come back to the theory espoused by Walter Gordon and his group, with which I have publicly disagreed in the past and I am willing to do so again. In your initial statement you said that you could not understand the likes of Mr. Gordon and the other intellectuals or economists of his group, and that they do not understand. Is it a lack of understanding on their part or is it simply an obsession? Don't be political. You said that you would not be political, and this is not politics.

Dr. MacIntosh: Walter Gordon is a personal friend of mine.

Senator Robichaud: And of mine as well.

Dr. MacIntosh: When I was chairman of the board of York University, I invited Walter Gordon to be our chancellor, which he accepted. I had a good relationship with him, but as to this particular field, I do not know whether I would call his views obsessive or just wrong, but, either way, they are not right.

Senator Robichaud: Some years ago he took me to a policy-making seminar, and he expected me to be against borrowing in the United States. I had just made a \$50 million bond issue on the New York market, and I said, "Hell, if you think I am not going to support Canadians borrowing on the U.S. market, then you are wrong."

You also stated that the United States cannot borrow abroad. Are you thinking of the Government of the United States or, for example, the public utilities in the United States? Is it only the U.S. government that cannot borrow abroad and, if so, is it by legislation or is it because of economic circumstances?

Dr. MacIntosh: I meant that comment in reference to their size. Their numbers are simply too large. They would overwhelm the market. It is just a practical matter.

Senator Robichaud: But can the public utilities and the public sector in general borrow on foreign markets?

Dr. MacIntosh: Yes, they borrow on the Euro-dollar market. However, the terms would have to be pretty good

[Traduction]

des sociétés nord-américaines. Ils sont équilibrés au ^{nième} degré. Ils ne montrent que peu d'avoirs propres et une assez forte dette. Ils vont beaucoup plus loin que nous. Je ne sais pas comment, mais la situation est très différente.

Le sénateur Robichaud: Je dirais qu'en Belgique, le déficit s'élèvera à 12 p. 100 du PNB, alors que le Canada se pense dans une situation difficile avec un déficit de 5 p. 100 du PNB. Comment ces pays font-ils pour survivre avec des déficits qui sont deux ou trois fois notre pourcentage du PNB. Est-ce que ces pays vont déclarer faillite?

M. MacIntosh: Le fait est qu'en Belgique, il y a en ce moment une grande instabilité politique. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que l'inflation ne peut que miner la paix sociale et l'égalité entre les groupes de citoyens dans une société juste.

Le sénateur Robichaud: Je voudrais en revenir à la théorie de Walter Gordon et de son groupe, que nous avons condamnée publiquement dans le passé et je suis prêt à le faire à nouveau. Dans votre déclaration préliminaire, vous dites que vous ne pouvez pas comprendre les gens comme Walter Gordon, tous les intellectuels ou les économistes de son groupe, et qu'ils ne comprennent rien. S'agit-il vraiment d'un manque de compréhension de leur part ou simplement d'une obsession? Ne répondez pas en politicien. Vous avez dit que vous ne le feriez pas et d'ailleurs il ne s'agit pas de politique.

M. MacIntosh: Walter Gordon est un ami.

Le sénateur Robichaud: Il est aussi le mien.

M. MacIntosh: Lorsque j'étais président du conseil de l'Université York, j'ai invité Walter Gordon à être notre chancelier et il a accepté. J'ai toujours eu de bonnes relations avec lui, mais en ce qui a trait à ce domaine particulier, je ne sais pas si je pourrais qualifier ses idées d'obsessions ou d'erreurs, mais quoi qu'il en soit, elles ne sont pas justes.

Le sénateur Robichaud: Il y a quelques années, il m'a entraîné dans un séminaire sur l'établissement de la politique et il s'attendait que je sois contre le fait d'emprunter aux États-Unis. Je venais d'émettre des obligations d'une valeur de 50 millions de dollars à la bourse de New-York et je lui ai dit: «Vous ne vous attendez tout de même pas que je sois contre le fait que les Canadiens empruntent sur le marché américain.»

Vous avez également déclaré que les États-Unis ne pouvaient pas emprunter à l'étranger. Pensiez-vous au gouvernement américain ou, par exemple, aux compagnies de services publics des États-Unis? Il n'y a que le gouvernement américain qui ne puisse pas emprunter à l'étranger et, si tel est le cas, est-ce en raison d'une loi ou est-ce dû aux circonstances économiques?

M. MacIntosh: Je ne faisais allusion qu'à leur importance. Ils sont tellement nombreux qu'ils inonderaient le marché. Ce n'est qu'une question pratique.

Le sénateur Robichaud: Mais les services publics et le secteur public en général peuvent-ils emprunter sur les marchés étrangers?

M. MacIntosh: Oui, ils empruntent sur le marché des eurodollars. Toutefois, les conditions devront être excellentes,

[Text]

because ordinarily it would be cheaper for them to borrow in the U.S. market.

Senator Robichaud: So the percentage borrowed by U.S. firms abroad would be infinitesimal?

Dr. MacIntosh: Quite so.

Senator Robichaud: Last year the Government of Canada decided that they needed money, as usual, so they sold bonds, which, if cashed within a year, were guaranteed at 19.5 per cent and within the second year at approximately 16 per cent with a minimum guarantee of 10 per cent. In the first year those bonds can be cashed on November 6, 1982 at 19.5 per cent. Is that a good deal?

Dr. MacIntosh: It was a very good deal for the holder, but not for the Government of Canada. The government has an ongoing problem here. The rate on CSBs has to be set six or eight weeks before the issue. The reason for that is purely administrative—millions of bonds have to be printed, advertising has to be put together and the literature must be sent out to the institutions—in general, organizing the whole campaign. The government has no choice. They must pick the rate in advance. In the case you describe it was just bad luck. The year before the government did the very opposite. The year before the rate was 10.5 per cent and the government had to change it upwards three times.

All of this is because we are living in a very volatile world. I have been through every Canada Savings Bond issued going back to the beginning, and there was a time when we never worried about the rate being wrong by even a quarter per cent. But now, you don't even know whether it is anywhere within 5 per cent of being right.

Senator Robichaud: The banks were in the same situation at the same time. If you froze a deposit in the bank for one year you would get 19 per cent interest.

Senator Benidickson: Maybe that leads to competition.

Senator Robichaud: The money which was deposited would be loaned to borrowers at a cheaper rate than the banks had to pay for it.

Dr. MacIntosh: I do not wish to go into that subject because we are about to go before the House of Commons committee on bank profits. However, we will be making our presentation to them shortly and we will make copies of it available to this committee.

Senator Nurgitz: Very briefly, since we are concluding, I can recall seeing a survey which indicated that a large percentage of Canadians blamed the high interest rates firstly, on the government, and as their second choice in terms of blame on the chartered banks. I trust that your association and certainly the banking industry is aware of this?

Dr. MacIntosh: Yes.

[Traduction]

parce qu'en règle général, il est plus avantageux pour eux d'emprunter sur le marché américain.

Le sénateur Robichaud: Ainsi le pourcentage des emprunts d'entreprises américaines à l'étranger serait infinitésimal?

M. MacIntosh: Très juste.

Le sénateur Robichaud: L'année dernière, le Gouvernement du Canada a décidé qu'il avait besoin d'argent, comme d'habitude, alors il a vendu des obligations qui, si vous les encaissiez après un an, vous rapportaient 19,5 pour cent d'intérêt, après deux ans, 16 pour cent avec une garantie minimum de 10 pour cent. La première année, ces obligations peuvent être encaissées le 6 novembre 1982 avec un taux d'intérêt de 19,5 pour cent. Est-ce une bonne affaire?

M. MacIntosh: C'est une excellente affaire pour le détenteur, pas pour le gouvernement du Canada. Le gouvernement a un problème en cours. Le taux des obligations a été fixé six ou huit semaines avant l'émission. La raison est purement administrative, des millions d'obligations doivent être imprimées, annoncées et la publicité doit être envoyée aux institutions qui sont celles en général qui sont responsables d'organiser toute la campagne de lancement. Le gouvernement n'avait pas le choix. Il doit fixer les taux à l'avance. Dans ce cas, il n'a pas eu de chance. L'année précédente, le gouvernement a fait le contraire. Le taux était de 10,5 pour cent et le gouvernement a dû le rajuster à la hausse trois fois.

Tout cela parce que nous vivons dans un monde très instable. J'ai passé en revue toutes les obligations d'épargne émises par le gouvernement, depuis le commencement, et il fut un temps où vous n'aviez jamais à vous préoccuper du taux. Maintenant, vous ne pouvez même pas savoir s'il va être juste à 5 pour cent près.

Le sénateur Robichaud: Les banques se trouvaient dans la même situation au même moment. Si vous pouviez geler un dépôt dans une banque pendant un an, vous obteniez 19 pour cent.

Le sénateur Benidickson: Peut-être que cela entraîne une concurrence.

Le sénateur Robichaud: L'argent qui était déposé était prêté à des emprunteurs à un taux moins élevé que ce que les banques devaient verser.

M. MacIntosh: Je préfère ne pas aborder ce sujet, parce que nous allons comparaître devant un Comité de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur les profits des banques. Toutefois, nous lui présenterons bientôt un mémoire et je pourrais alors vous en donner des exemplaires.

Le sénateur Nurgitz: Très brièvement, puisque nous en arrivons à la conclusion, il me semble que j'ai eu sous les yeux un sondage indiquant qu'un grand nombre de Canadiens rendaient responsable le gouvernement pour les taux élevés d'intérêt et ensuite, comme second choix, les banques à charte. Je suis convaincu que votre Association et les banques sont au courant d'un tel sondage?

M. MacIntosh: Oui.

[Text]

Senator Nurgitz: I guess many of these people feel that because they are paying you the interest you deserve the blame.

Dr. MacIntosh: We intend to deal with that subject in great detail in the brief we are submitting to the House of Commons committee. In fact, we have already submitted the brief. As soon as the chairman of the committee decides to release it, we will make it available to you.

Senator Nurgitz: My question was, does the banking industry monitor the public perception of banks and the industry in general?

Dr. MacIntosh: We are greatly concerned about the public perception, but we think that the situation is changing very rapidly. The public is much more aware of the effect of interest rates and the effect of market forces.

Senator Nurgitz: And I take it that the banks would be adversely affected no doubt by showing higher profits or by explaining into that profit picture because it is more difficult to explain?

Dr. MacIntosh: We were in that situation, but it has since changed. Bank profits are falling abruptly, so banks are now being affected by the serious condition of the economy.

The Chairman: I apologize for the fact that there is no more time for questions, honourable senators. I am sure we could go on for some time with this most interesting witness.

Dr. MacIntosh, we have made note of your suggestion of an examination of the Consumer Price Index. I think it is a most interesting suggestion and one that should be carried out.

I first saw Dr. MacIntosh perform in 1960 when he was a young economist. I came away from that performance with the feeling that he was one of the brightest and the most articulate economists in the country. I think honourable senators would agree with me that on the basis of his performance here today there is no reason to change that view, and that the members of the Canadian Bankers' Association are very fortunate to have him as their President. Thank you.

Dr. MacIntosh: Thank you, Mr. Chairman.
The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Nurgitz: Je suppose que bien des gens pensent ainsi parce que c'est à vous qu'ils doivent verser les intérêts.

M. MacIntosh: Nous avons l'intention de traiter ce sujet en détail dans le mémoire que nous présenterons au Comité de la Chambre des communes. En fait, nous avons déjà déposé ce mémoire. Dès que le président du Comité aura décidé de le rendre public, nous vous en remettrons des exemplaires.

Le sénateur Nurgitz: Ma question était la suivante: est-ce que les banques tiennent compte de l'opinion des gens sur les banques et l'industrie en général?

M. MacIntosh: Nous nous préoccupons de ce que pensent les gens, mais nous pensons que la situation évolue rapidement. Le public est beaucoup plus conscient de l'effet des taux d'intérêt et de l'effet des forces du marché.

Le sénateur Nurgitz: Et je suppose que les banques souffriraient sans aucun doute si elles devaient déclarer des profits très élevés ou déclarer tout simplement des profits, parce que ce serait assez difficile à expliquer?

M. MacIntosh: Nous étions dans une telle situation, mais les choses ont changé. Les profits des banques baissent rapidement et les banques sont elles-mêmes touchées par la mauvaise conjoncture de l'économie.

Le président: Le temps nous manque pour poser d'autres questions, veuillez m'en excuser sénateurs. Je suis sûr que nous aurions pu poursuivre ce débat très longtemps avec un témoin aussi intéressant.

M. MacIntosh, nous avons pris note de votre suggestion relative à l'étude de l'indice des prix à la consommation. Je pense qu'il s'agit là d'une suggestion fort intéressante et qui devrait être mise en œuvre.

J'ai vu M. MacIntosh à l'œuvre pour la première fois alors qu'il n'était qu'un jeune économiste. Je me souviens avoir pensé qu'il était un des plus brillant économistes du pays. Je crois que les honorables sénateurs seront tous d'accord avec moi si je déclare, après avoir entendu son témoignage, qu'il n'y a aucune raison pour que je change d'avis et les membres de l'Association des banquiers canadiens ont bien de la chance d'avoir un président tel que lui. Merci.

M. MacIntosh: Je vous remercie, monsieur le président.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45 boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Robert MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association.

M. Robert MacIntosh, président, l'Association des banquiers canadiens.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, May 6, 1982

Le jeudi 6 mai 1982

Issue No. 53

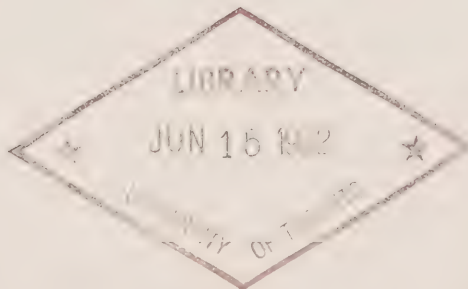
Fascicule n° 53

Fifth proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1983

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1983



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 6, 1982

(56)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:05 a.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Flynn, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Phillips, Steuart. (10)

In attendance: Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Mr. Wayne Clendenning from the Parliamentary Centre.

From the University of Western Ontario the following witness was heard:

Dr. Thomas Courchene, Department of Economics.

A paper prepared by Dr. Courchene entitled: "Inflation, Interest Rates and Monetary Policy: Reflections of a Monetary Gradualist" was ordered to be printed as Appendix "53-A" to these proceedings.

At 10:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 MAI 1982

(56)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 05 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Flynn, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Phillips et Steuart. (10)

Aussi présents: MM. Peter Dobell, Peter Sagar et Wayne Clendenning, du Centre parlementaire.

Le Comité entend le témoin suivant, de l'University of Western Ontario:

M. Thomas Courchene, département des sciences économiques.

Il est ordonné que le document rédigé par M. Courchene et intitulé: «Réflexions d'un gradualiste monétaire sur l'inflation, les taux d'intérêt et la politique monétaire, soit imprimé en appendice au procès-verbal de ce jour (*Appendice «53-A»*).

A 10 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 6, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.00 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we continue with our examination of the main estimates and, more particularly, our examination of the subject of the correlation between exchange rates and interest rates. We are, indeed, honoured to have with us a man who could be described as the top authority on this subject in this country, Dr. Thomas J. Courchene, who is professor of economics at the University of Western Ontario. He received his doctorate in economics from Princeton University. He has been professor in residence at the Graduate Institute of International Studies in Geneva, and has done post-graduate studies at the University of Chicago. If I were to read the list of books and articles of which he is the author, I would consume the entire period available to us for this meeting. He has written one book which we had hoped you would receive a copy of from the C. D. Howe Research Institute but apparently it was not available. It is entitled *Money, Inflation and the Bank of Canada*. I think we are particularly fortunate that in his busy schedule, Dr. Courchene could take the time to come and enlighten us on this very arcane subject.

Dr. Courchene, I understand you have an opening statement.

Dr. Thomas Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario: It is a pleasure, Mr. Chairman, to appear before your committee once again. I have always felt that the Senate committees were fulfilling a valuable function in our system by allowing witnesses from various walks of life to air their points of view. I hope that you take a certain measure of satisfaction from the fact that your format is now gradually being adopted by the House of Commons as well.

As I understand my role today, it is to express some of my observations relating to the conduct of current monetary policy. I have forwarded earlier a short commentary on the conduct of policy over the last five years. I am requesting that it be read into the record and appended to my testimony.

The Chairman: Dr. Courchene may I interrupt you? Members of the committee will have read the paper, and is it your wish that it be printed as an appendix to today's testimony?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of Appendix see pages 53A:1 to 53A:10)

Dr. Courchene: It is a rough summary of my recent book, Mr. Chairman, which was published, as you indicated, by the C. D. Howe Research Institute late last year.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 9 heures pour étudier le Budget général des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons l'examen du Budget général des dépenses et, tout particulièrement, de la corrélation entre les taux de change et les taux d'intérêt. Nous sommes honorés de recevoir aujourd'hui un homme que l'on peut considérer comme l'autorité absolue sur la question dans notre pays, M. Thomas J. Courchene, professeur de sciences économiques à l'Université de Western Ontario. Il a obtenu son doctorat en sciences économiques à l'Université de Princeton. Il a été professeur en résidence à l'Institut supérieur d'études internationales de Genève, et a fait des études de troisième cycle à l'Université de Chicago. Si je vous lisais la liste des ouvrages et articles dont il est l'auteur, je n'aurais pas trop de tout le temps dont nous disposons pour cette réunion. Il a écrit un livre qui, nous l'avions espéré, devait vous être envoyé par l'Institut de recherches C. D. Howe, mais cet ouvrage n'était semble-t-il pas disponible. Il est intitulé *Money Inflation in the Bank of Canada*. Nous devons nous réjouir que malgré son emploi du temps très chargé, M. Courchene ait pu se libérer pour venir nous éclairer sur ce sujet extrêmement complexe.

M. Courchene, je crois que vous désirez faire une déclaration préliminaire.

M. Thomas Courchene, Département des Sciences économiques, Université de Western Ontario: Monsieur le président, c'est un plaisir de comparaître à nouveau devant votre Comité. J'ai toujours considéré que les comités sénatoriaux jouaient un rôle précieux dans notre système en permettant à des témoins d'horizons très divers d'exprimer leurs points de vue. J'espère que vous tirez une certaine satisfaction du fait que notre façon de procéder est adoptée petit à petit par la Chambre des communes elle aussi.

Si je comprends bien mon rôle aujourd'hui, je suis ici pour faire quelques observations sur la conduite de la politique monétaire actuelle. Je vous ai transmis tout à l'heure le texte d'un bref commentaire sur la conduite de cette politique au cours de ces cinq dernières années. Je demande qu'il figure au procès-verbal et soit annexé à mon témoignage.

Le président: Monsieur Courchene, puis-je vous interrompre? Les membres du comité l'auront lu, et vous désirez qu'il soit imprimé en annexe au témoignage d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

(Pour le texte de l'Annexe, se reporter aux pages 53A:1 à 53A:10)

M. Courchene: C'est un résumé de mon récent livre, Monsieur le président, qui, vous l'avez indiqué, a été publié par l'Institut de recherches C. D. Howe à la fin de l'année dernière.

[Text]

While the book is not technical, it is in a sense academic because the thrust of the analysis is directed toward whether the policy of monetary gradualism, embarked upon by the Bank of Canada in 1975, can be labelled a failure. My answer is that the underlying philosophy was, and is, basically correct. The problems associated with the failure of the overall policy to make a greater dent on the rate of inflation relate to three factors: The series of exogenous shocks to the Canadian economy; the errors on the part of the Bank of Canada in implementing the policy of monetary gradualism; and the failure of the Government of Canada to back, in a meaningful way, the ongoing inflation fight. Put somewhat differently, the Bank of Canada was the only anti-inflationary player in town. These issues are dealt with in more detail in the appended document. I do not want to devote much time to them in my opening remarks, but I will be more than willing to entertain questions on them later.

What I want to do now is to focus on only two issues which I believe are critical in the current environment: First, are interest rates too high and, secondly, can monetary policy go it alone?

Dealing with the first issue, I want to look at this question from two points of view. From a monetary theory standpoint the answer is essentially that they are not too high, subject to what I will say in connection with the exchange rate later. If nominal interest rates fall beneath the inflation rate, we will witness a money and credit explosion. The Governor is correct on this issue. Interest rates can come down only when the rate of inflation comes down. He is speaking from experience on this issue, since one of the major monetary errors since 1975, was the fact that the bank generated just such a situation in late 1977 and early 1978, thereby contributing to the upsurge of inflationary forces. Arbitrarily lowering interest rates by three or four percentage points in this environment, will lead to both a falling dollar and a rising domestic money supply, the end result of which will be higher inflation and higher interest rates. Those who make such a recommendation must accompany it with a dual system of credit controls and exchange controls which will ration the excess demand for credit and foreign exchange. To recommend the former without the latter is to argue for a "quick fix" in the short run, only to be guaranteed of exacerbating the underlying problem over the medium and longer terms. This is rather standard stuff which I am sure you have already heard from the Governor of the Bank and other witnesses.

At a more micro level, however, one can also ask the question: "Are interest rates too high?" Here, the answer is, perhaps suprisingly, that for some agents in the economy, interest rates are far too low while for others they are far too high. Economists are fond of talking in terms of real interest rates, that is, the nominal interest rate minus the rate of inflation. But what matters to agents is the after-tax real rate of interest, or the after-tax cost of borrowing, and this value varies dramatically across sectors. I will reproduce an example that is in the appended document.

[Traduction]

Bien qu'il ne soit pas technique, cet ouvrage a en un sens un caractère spéculatif car l'analyse qu'il présente vise surtout à montrer si la politique de gradualisme monétaire, dans laquelle s'est lancée la Banque du Canada en 1975, peut être considérée comme un échec. Ma conclusion est que les principes qui l'inspirent étaient fondamentalement corrects, et le demeurent. Les problèmes liés au fait que la politique d'ensemble n'a pas amené la réduction espérée du taux d'inflation sont dus à trois facteurs: la série de chocs exogènes subis par l'économie canadienne; les erreurs commises par la Banque du Canada dans la mise en œuvre de sa politique de gradualisme monétaire; et le fait que le gouvernement du Canada n'a pas réussi à soutenir de façon valable la lutte qui se poursuit contre l'inflation. En d'autres termes, la Banque du Canada a été le seul protagoniste de la lutte contre l'inflation. J'étudie ces questions de manière plus détaillée dans le document en annexe. Je ne tiens pas à leur consacrer beaucoup de temps dans mes remarques préliminaires, mais je suis tout à fait disposé à répondre plus tard à vos questions sur le sujet.

Je voudrais maintenant m'attacher à deux questions que je considère comme critiques dans la conjoncture actuelle: premièrement, les taux d'intérêt sont-ils trop élevés et, deuxièmement, la politique monétaire peut-elle s'en sortir toute seule?

Je voudrais aborder la première question sous deux angles différents. Du point de vue de la théorie monétaire proprement dite, la réponse est que ces taux ne sont pas trop élevés, compte tenu de ce que je vous dirai tout à l'heure du taux de change. Si les taux d'intérêt nominaux sont dépassés par le taux d'inflation, nous constaterons une explosion sur le plan du crédit et de la monnaie. Le Gouverneur a raison sur ce point. Les taux d'intérêt ne peuvent baisser que si le taux d'inflation en fait autant. Il s'agit là d'une question dont il parle d'expérience, car une des plus graves erreurs monétaires depuis 1975 a été le fait que la Banque a précisément créé une telle situation à la fin de 1977 et au début de 1978, contribuant ainsi à l'accélération de l'inflation. Si l'on réduit arbitrairement les taux d'intérêt de 3 ou 4 points dans un tel contexte, on provoquera la chute du dollar et l'augmentation de la masse monétaire sur le marché interne, ce qui aboutira finalement à l'augmentation de l'inflation et des taux d'intérêts. Les partisans d'une telle politique doivent l'agrémenter d'un double système du contrôle du crédit et des changes qui rationnera l'excès de la demande de crédit et de devises étrangères. Recommander l'un sans l'autre revient à proposer un remède momentané qui est sûr d'exacerber le problème fondamental à moyen et long termes. C'est là une observation tout à fait classique et je suis certain que vous l'avez déjà entendue dans la bouche du Gouverneur de la Banque et d'autres témoins.

Si l'on se place sur un plan plus micro-économique, on peut cependant se poser aussi la question suivante: «Les taux d'intérêt sont-ils trop élevés?» Dans ce cas, la réponse, chose peut-être surprenante, est que pour certains agents de l'économie, les taux d'intérêt sont beaucoup trop faibles alors que pour d'autres ils sont beaucoup trop élevés. Les économistes aiment parler de taux d'intérêt réels, c'est-à-dire, du taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation. Mais ce qui compte pour les agents c'est le taux d'intérêt réel après déduction des impôts, ou le coût de l'emprunt net d'impôt, et ce montant varie considérablement d'un secteur à l'autre. Je vais vous donner un exemple qui figure dans le document en annexe.

[Text]

Suppose that nominal interest rates are 20 per cent and inflation is 12 per cent. The real, that is, the after inflation interest rate is 8 per cent. However, after-tax real interest rates are very different. For the large corporations, assuming a 50 per cent tax bracket, the after-tax cost of borrowed funds is only 10 per cent, yielding a real after-tax rate of interest of minus 2 per cent. For the small corporations—25 per cent tax bracket—the after-tax cost of funds is 15 per cent, for an after-tax real rate of plus 3 per cent. For homeowners, and for small businesses with no profits against which to offset the cost of borrowing, the after-tax real cost of borrowing remains at 8 per cent.

This wide range of after-tax real borrowing costs presents an extremely serious problem. Current nominal interest rates are having a devastating impact in terms of the borrowing costs imposed on certain sectors of the economy, while other sectors find that their after-inflation, after-tax borrowing costs are less than the increase in their own prices. This is the tax reform issue that the Minister of Finance ought to have addressed in his budget. Canada must move toward a system of taxing non-labour income that spreads the burden of high nominal interest rates more equally across the various sectors of the economy. I have focused only on the borrowing side here, but the reform must extend to the lending side as well, and, more generally, to the indexing of the corporate income tax. A democratic society cannot long tolerate the sort of inequity that is embodied in the present system. I can elaborate on this in the question period if you wish. Let me leave the issue for now, noting that a failure to come to grips with this issue may ultimately force the abandonment of the fight against inflation.

Dealing with the second point, I have no doubt that tight money can wring inflation out of the system. What I am concerned about, however, is that reliance on only monetary policy will mean that the costs of doing so would be too high. Others have argued that this can be solved by putting in place an incomes policy to go along with the ongoing monetary policy. I have some major reservations about this, because, invariably, such a control system tempts the authorities to relax on the monetary policy side, which would only postpone the day of reckoning and in the process complicate the underlying problem. If the alternative to no controls would be an abandonment of the fight against inflation, I would have to throw my weight behind controls. Having said this, I would like to focus on several areas where changes in overall policy short of controls would be most helpful in the current environment.

First, it is clear, to me at least, that market sector wages are going to decelerate. Economic conditions are simply not strong enough to support wage increases that we have seen in the

[Traduction]

Supposez que le taux d'intérêt nominal soit de 20 p. 100 et celui de l'inflation de 12 p. 100. Le taux d'intérêt réel, c'est-à-dire après déduction du taux d'inflation, est de 8 p. 100. Cependant, les taux d'intérêt réels nets d'impôt sont très différents. Pour les grosses sociétés, se trouvant par exemple à un palier d'imposition de 50 p. 100, le coût net d'impôt des fonds empruntés n'est que de 10 p. 100, ce qui donne un taux réel net d'impôt de moins 2 p. 100. Pour les petites sociétés—palier d'imposition de 25 p. 100—le coût des fonds nets d'impôt est de 15 p. 100, soit un taux réel net d'impôt de plus 3 p. 100. Pour les propriétaires occupants, et pour les petites sociétés n'ayant pas de profits qui permettent de compenser le coût de l'emprunt, le coût réel de celui-ci après impôt demeure de 8 p. 100.

Ces divergences considérables entre les coûts d'emprunt réels nets d'impôt constituent un problème extrêmement sérieux. Les taux d'intérêt nominaux actuels grèvent lourdement les coûts d'emprunt imposés à certains secteurs de l'économie, alors que d'autres secteurs constatent que leurs coûts d'emprunt nets d'impôt, après déduction du taux d'inflation, sont inférieurs à l'augmentation de leurs propres prix. C'est à cet aspect de la réforme fiscale que le ministre des Finances aurait dû s'attaquer dans son budget. Le Canada doit s'orienter vers un système qui prend les revenus autres que ceux du travail et qui permet de répartir plus équitablement la charge des taux d'intérêt nominaux élevés entre les divers secteurs de l'économie. Je n'ai abordé que la question de l'emprunt, mais la réforme doit s'étendre également aux prêteurs, et, d'une façon plus générale, à l'indexation de l'impôt sur les revenus des sociétés. Une société démocratique ne peut pas se permettre de tolérer bien longtemps le genre d'injustice qu'incarne le système actuel. Si vous le désirez, je pourrais revenir là-dessus plus en détail au moment des questions. Avant de passer à un autre sujet, j'ajouterai que si l'on ne réussit pas à régler cette question, on sera peut-être finalement obligé d'abandonner la lutte contre l'inflation.

En ce qui concerne le second point, je suis absolument convaincu que le resserrement du crédit peut vaincre l'inflation. Ce qui m'inquiète cependant c'est qu'en s'appuyant exclusivement sur la politique monétaire on rend le coût de l'opération prohibitif. Certains soutiennent qu'on peut résoudre le problème en mettant en place une politique des revenus qui fonctionnerait en parallèle avec la politique monétaire en cours. J'ai de sérieuses réserves à faire là-dessus, car, invariablement, un tel système de contrôle est une tentation pour les responsables de relâcher les contraintes sur le plan de la politique monétaire, ce qui ne fait que reculer le moment où il faut rendre des comptes et complique du même coup le problème fondamental. Si l'alternative à l'absence de contrôle consistait à abandonner la lutte contre l'inflation, je n'aurais d'autre choix que de prendre parti pour les contrôles. Ceci dit, j'aimerais maintenant aborder plusieurs domaines où des changements de la politique générale, sans aller jusqu'aux contrôles, seraient actuellement très bénéfiques.

En premier lieu, il est clair, du moins pour moi, que la hausse des salaires du secteur privé va se ralentir. La situation économique n'est tout simplement pas assez bonne pour autori-

[Text]

recent past. However, this is not the case for non-market-sector wages. Tight monetary policy does not impact directly on wage settlements in these areas as it does in private markets.

I have long argued that if the federal government wants to lend meaningful support to the Bank of Canada, it should get wage guidelines for its own employees, guidelines which would be consistent with the inflation projection of the on-going monetary policy. It seems to me that Canada is once again caught up in the problem where the public sector is tending to take over as the wage leader despite the fact that they are the ones who have security of employment in these troubled times. The point is simply that if Ottawa does not have sufficient confidence in the Bank of Canada's policies to adopt this measure, then this is a clear signal to the rest of the economy to bet against the Bank as well.

As I note in the appended paper, our interest rates over the last few quarters—not now, but up until recently—have been higher than those in the United States, and our rate of money growth has been much lower. Yet it is the Americans who have managed to shake up their wages and prices. One big difference between the two countries is that the United States monetary policy has been fully backed by the Reagan administration, with the obvious exception of the level of the deficit. In Canada, such support, in my opinion, has been lacking, and Canadians have tended to view our currently high interest rates as a temporary aberration while the United States sets its monetary house in order. Thus, we have suffered even greater real side costs with very little to show on the front of unwinding inflation, and I assert that the major problem here is that the federal government has not come four-square behind the Bank.

There is a second area in which I have severe reservations about on-going policy, both monetary and fiscal. This relates to the exchange rate stance. It is my opinion that, beginning in 1978, the Bank erred seriously—I have that word in my paper so I might as well use it—in raising the exchange rate to the level of a goal of overall policy. I know all the arguments that the Governor has made to defend this stance, but I respectfully submit that this policy is wrong. I recognize that it is harder to justify my position in the context of 1981 and 1982, where pegging the exchange rate is probably a last-minute effort to attempt to import into Canada some of the discipline that the Americans have been able to force on themselves. This is just a bit of further evidence that our attempts at fighting inflation have not been as successful as one would have hoped.

One of the reasons for this is the exchange rate stance itself. Far better, it seems to me, to stick to the monetary targets and

[Traduction]

ser les hausses de salaires dont nous avons été témoins ces derniers temps. Ce n'est cependant pas le cas des salaires du secteur hors-marché. Une politique de resserrement sur le plan monétaire n'a pas les répercussions directes sur la détermination des salaires dans ces domaines qu'elle a sur les marchés du secteur privé.

Je soutiens depuis longtemps que si le gouvernement fédéral veut apporter une aide valable à la Banque du Canada, il devrait fixer des lignes directrices en matière de salaires pour ses propres employés, lignes qui correspondraient aux prévisions d'inflation de la politique monétaire en cours. Il me semble que le Canada est encore une fois victime d'une situation où le secteur public tend à prendre les devants dans le domaine des salaires en dépit du fait que c'est chez lui que l'on trouve la sécurité de l'emploi en cette époque d'instabilité. Cela signifie simplement que si Ottawa n'a pas suffisamment confiance dans les politiques de la Banque du Canada pour adopter cette mesure, cela indique clairement au reste de l'économie qu'elle peut également jouer la Banque perdante.

Au moment où j'ai écrit le document en annexe, nos taux d'intérêt au cours de ces derniers trimestres—pas maintenant, mais jusqu'à tout récemment—étaient plus élevés que ceux des États-Unis, et notre taux d'expansion monétaire, beaucoup plus faible. Ce sont pourtant les Américains qui ont réussi à mettre de l'ordre dans leurs prix et dans leurs salaires. Une grosse différence entre les deux pays tient au fait que la politique monétaire des États-Unis a bénéficié de l'appui inconditionnel de l'administration Reagan, à la seule et manifeste exception du niveau du déficit. Au Canada, j'estime que cet appui a fait défaut, et que les Canadiens ont eu tendance à considérer le niveau élevé de nos taux d'intérêt actuels comme une aberration temporaire, pendant que les États-Unis mettaient de l'ordre chez eux sur le plan monétaire. Nous avons donc subi des coûts indirects encore plus élevés sans pour cela obtenir des résultats appréciables sur le plan du contrôle de l'inflation, et je soutiens que le grand problème ici est dû au fait que le gouvernement fédéral n'a pas carrément pris parti pour la Banque.

Il y a un second domaine de la politique actuelle, à la fois sur le plan monétaire et fiscal, sur lequel j'ai de sérieuses réserves à faire. Il s'agit du taux de change. À mon avis, depuis 1978, la Banque a commis de graves erreurs sur ce plan—c'est le mot que j'emploie dans le document que j'ai écrit, donc, autant m'en servir—lorsqu'elle a fait du taux de change un objectif de politique générale. Je connais tous les arguments présentés par le Gouverneur pour défendre cette position, mais avec tout le respect que je lui dois, j'estime qu'il fait fausse route. Je reconnais qu'il est plus difficile de justifier ma position en fonction de la situation en 1981 et 1982, où le blocage du taux de change constitue probablement une tentative de dernière minute pour importer au Canada un peu de la discipline que les Américains ont su s'imposer. J'y vois simplement une preuve supplémentaire que nos essais de lutte contre l'inflation n'ont pas eu autant de succès qu'on aurait pu l'espérer.

L'une des raisons en est la position prise à l'égard du taux de change. Il me semble qu'il vaudrait beaucoup mieux s'en tenir

[Text]

to educate Canadians about what it means to have a falling exchange rate. It means that we have become non-competitive and that we need to tighten our belts. To index the resulting CPI increase stemming from a fall in the value of the dollar is only to perpetuate the existing disequilibrium.

In this context, there is a point to make that I consider to be very important—that is, the current exchange rate stance is masking a series of policies on the fiscal front that ought to be the subject of a much wider debate in this country. Indeed, all the flack seems to get focussed on the Bank's high interest rates, and the on-going fiscal stance is getting a free ride when in fact is really part of the problem. What I have in mind is the dramatic alteration in the entrepreneurial environment in this country and the resulting record-level outflows of direct investment. Examples of these policies are not hard to come by. They are as follows:

The preferential treatment of Canadian firms under the NEP;

the "back-in" or expropriation provision of the NEP;

the nationalization of parts of the energy sector;

the retroactive nature of certain measures in the last federal budget;

the reduction in the first-year depreciation allowance in a period where all firms are strapped for cash flow, and;

the "expropriation" or "buy-out" provisions that were part of the original omnibus bill.

These provisions have a very negative impact on the business climate of this country, and this impact is not restricted to foreigners.

What is happening is that these measures are getting reflected in the level of domestic interest rates which are needed to hold the exchange rate in the "acceptable range." In other words, the debate is focussed on the monetary side, whereas some of the critical issues relate to on-going fiscal policy. I happen to feel that both policies are wrong—that is, pegging the dollar and and souring the entrepreneurial climate, but one thing seems crystal clear: If the government claims it is supporting the Bank of Canada's exchange rates stand, surely it must ensure that its policies do not continue to undermine the value of the dollar. This is precisely the sort of inconsistency in overall policy that is making the fight against inflation far more costly than it need be. In my view, it is precisely because of these sorts of inconsistencies that there has been some pressures for implementation of a set of controls. Yet, I hold to what I have said elsewhere: If we end up with controls, it will be because of the failure of overall policy to come to grips with the underlying economic underpinnings of our economy.

As a final comment, I must say that these are not good days for central bank governors. In an integrated financial world, it

[Traduction]

à des objectifs monétaires et apprendre aux Canadiens ce que cela signifie d'avoir un taux de change en perte de vitesse. Cela signifie que nous sommes devenus non concurrentiels et que le moment est venu de nous serrer la ceinture. Indexer la hausse de l'IPC provoquée par la baisse du dollar ne sert qu'à perpétuer le déséquilibre existant.

A cet égard, je tiens à souligner quelque chose de très important—la politique actuelle en matière de taux de change masque une série de politiques qui existent sur la scène fiscale et qui devraient être beaucoup plus largement débattues dans ce pays. En effet, tout le monde semble tirer à boulets rouges sur les taux d'intérêt élevés de la Banque, ce qui permet à la politique fiscale de se poursuivre sans dommage alors qu'en fait, elle est une des causes du problème. Ce que j'ai à l'esprit, c'est le bouleversement de la situation pour les entreprises dans ce pays et les sorties massives de capitaux sous forme d'investissements directs qui en résultent. Il est aisé de trouver des exemples de ces politiques. En voici quelques-uns:

Traitement préférentiel des sociétés canadiennes dans le cadre de la P.E.N.;

les dispositions de la P.E.N. sur les expropriations;

la nationalisation de certaines parties du secteur de l'énergie;

le caractère rétroactif de certaines mesures du dernier budget fédéral;

la réduction de la provision pour amortissement, la première année, à une époque où toutes les sociétés ont des problèmes de trésorerie;

les mesures d'expropriation ou d'achat prévues dans le projet de loi omnibus original.

Ces dispositions ont beaucoup nui au climat des affaires dans notre pays, et leurs effets n'ont pas été ressentis que par les étrangers.

Ce qui se passe, c'est que ces mesures influent sur le niveau des taux d'intérêt intérieurs requis pour maintenir le taux de change dans une fourchette «acceptable.» En d'autres termes, c'est sur l'aspect monétaire qu'est axé le débat, alors que certains des problèmes les plus critiques ont trait à la politique fiscale actuelle. A mon avis, les deux politiques font fausse route—c'est-à-dire bloquer le dollar et perturber le climat dans lequel travaillent les entreprises—mais une chose demeure absolument claire: si le gouvernement prétend qu'il appuie la politique de la Banque du Canada en matière de taux de change, il va de soi qu'il devrait veiller à ce que ces politiques ne continuent pas à saper la valeur du dollar. Voilà précisément le type d'incohérence de notre politique d'ensemble qui rend la lutte contre l'inflation plus coûteuse qu'elle ne devrait l'être. A mon avis, c'est bien à cause de ce genre d'incohérence que certains poussent à la mise en œuvre d'une série de contrôles. Je maintiens cependant ce que j'ai déjà dit ailleurs: si nous nous retrouvons avec des contrôles, ce sera parce que notre politique d'ensemble n'aura pas réussi à résoudre les problèmes économiques qui sous-tendent notre économie.

En conclusion, je dois reconnaître que les temps ne sont pas faciles pour les directeurs de banque centrale. Dans un monde

[Text]

is very difficult to escape from the policies of the dominant financial sector, namely, the United States. Whether we like it or not, we cannot escape the fact that our financial policies will be affected by what the Americans do. Our problems would be much reduced if United States interest rates came down. However, it is also important to recognize that our own interest rates are staying high not only because the United States interest rates are high, but because our inflation rate is still high.

Thank you, Mr. Chairman and honourable senators.

The Chairman: Thank you, Dr. Courchene.

Honourable senators, I propose to re-institute something that we used a number of years ago when the committee held hearings on the subject of growth, employment and price stability. At that time we permitted advisers to the committees to be lead questioners. The advisers to the committee today are Dr. Clendenning and Mr. Sagar, both of whom are economists. I should like to ask them, if honourable senators agree, to be the lead questioners. Normally a lead questioner is not interrupted by supplementaries, but in this case I think we should permit supplementary questions. So, honourable senators, if you do not understand the line of questioning, or wish amplification on answers given, please feel free to ask supplementary questions.

Is that agreed, honourable senators?

Senator Godfrey: Why are you changing the procedure for this witness? What is the reason behind that? I know the witness feels flattered, but I should like to know the reason behind this request.

The Chairman: There are two reasons for this. First of all, it allows the witness—who is competent in a technical field and who has knowledge which, perhaps, exceeds that of the majority of the members of the committee—to be questioned on the technical side. The other reason is that it tends to lessen the possibility of a highly knowledgeable witness snowing the committee.

Senator Godfrey: Do you not think that that should have applied to Governor Bouey, Walter Gordon or other witnesses who have appeared before this committee?

The Chairman: Not in the same sense. They were talking to the committee as they would talk to lay people.

When the committee was studying growth, employment and price stability, we varied the process from witness to witness and found that that procedure was useful when dealing with witnesses such as Dr. Courchene.

Senator Godfrey: Personally, I think it is useful to have the experts follow up on the questioning instituted by senators to ensure that we have not overlooked anything and to straighten things out. Ordinarily, I would press the issue, but I will not in this case. I do feel, however, that a member of the committee should be the lead questioner.

[Traduction]

financier voué à l'intégration, il est très difficile d'échapper aux politiques du secteur financier dominant, à savoir, les États-Unis. Que vous le vouliez ou non, force est de reconnaître que nos politiques financières seront affectées par ce que font les Américains. Nos problèmes seraient beaucoup réduits si les taux d'intérêt des États-Unis baissaient. Cependant, il importe également de reconnaître que nos propres taux d'intérêt demeurent élevés, non seulement à cause de ceux de nos voisins, mais parce que notre taux d'inflation demeure lui-même élevé.

Merci, monsieur le président et honorables sénateurs.

Le président: Merci, monsieur Courchene.

Honorables sénateurs, je propose de remettre en vigueur une méthode que nous avons utilisée il y a un certain nombre d'années lorsque notre Comité a tenu des audiences sur la question de la croissance économique, de l'emploi et de la stabilité des prix. Nous avions alors permis aux conseillers auprès des comités d'être les premiers à poser des questions. Nos conseillers sont aujourd'hui M. Clendenning et M. Sagar, qui sont tous deux des économistes. J'aimerais leur demander, si les honorables sénateurs sont d'accord, de jouer ce rôle. Normalement ils ne sont pas interrompus par des questions supplémentaires, mais je crois que dans le cas présent, nous devrions autoriser celles-ci. Donc, honorables sénateurs, si vous ne comprenez pas les questions, ou si vous désirez de plus amples détails sur les réponses données, vous êtes libres de poser des questions supplémentaires.

Êtes-vous d'accord honorables sénateurs?

Le sénateur Godfrey: Pourquoi changez-vous la façon de procéder pour ce témoin? Quelle raison cela cache-t-il? Je sais que c'est flatteur pour lui, mais j'aimerais savoir le pourquoi de cette demande.

Le président: Il y a deux raisons. Pour commencer, cela permet au témoin—qui est compétent dans un domaine technique et qui a des connaissances qui dépassent peut-être celles de la majorité des membres du Comité d'être questionné dans le domaine technique. L'autre raison tient au fait que cela tend à réduire la possibilité qu'un témoin qui possède parfaitement son sujet ne roule le Comité.

Le sénateur Godfrey: Ne pensez-vous pas qu'on aurait dû en faire autant pour le gouverneur Bouey, Walter Gordon ou les autres témoins qui ont déjà comparu devant ce Comité?

Le président: C'eût été différent. Ils parlaient au Comité comme ils le feraient devant des profanes.

Lorsque le Comité étudiait la croissance économique, l'emploi et la stabilité des prix, nous avons varié la méthode selon les témoins et avons constaté que cela était très utile lorsqu'on avait affaire à des témoins tels que M. Courchene.

Le sénateur Godfrey: Personnellement, je trouve utile que ce soient les experts qui reprennent les questions posées par les sénateurs, pour s'assurer que nous n'avons rien oublié et pour mettre les choses au point. En temps normal, j'insisterais là-dessus, mais je m'en abstiendrai cette fois. J'estime cependant que c'est à un membre du Comité qu'il appartient de poser les premières questions.

[Text]

I suppose I am influenced by the fact that I must attend another meeting this morning and may not be reached. With those observations, I will not object.

Incidentally, when you said that Dr. Courchene was the leading authority in the country on monetary policy, I wondered whether Governor Bouey would agree with that.

Dr. Courchene: I think I can answer that. He would not agree with that statement. Nor would—

Senator Benidickson: Nor would who?

Dr. Courchene: I am sorry, I did not finish that sentence. There is not much agreement on what we ought to be doing in this country about monetary policy or macro-policy generally, partly because we are facing a situation which we have never faced before. People can come from the same general body of knowledge and yet have different views as to how to sort this thing out. Ten years from now—which will be of no help right now—we will have had a great deal of experience regarding how to handle high inflation and high unemployment at the same time, but we do not have that knowledge now, so I believe that there is plenty of room for diverse opinions from respectable academics who find themselves on all sides of this issue.

Senator Benidickson: We are not unused to that, in any event.

Dr. Courchene: That has always been the case, but I think it is more so now. It is the nature of the beast that we are trying to struggle with that makes it more so.

The Chairman: Getting back to the point we were discussing, I think that members of the committee will not be prevented from asking questions. As I said, we are not using the ordinary scheme where a lead questioner has the floor to himself for 20 minutes or for half an hour. This is a case where they would lead the questioning and senators would be able to come in with supplementaries. I think that gives a fairly wide range. I would suggest we try that. It should be satisfactory.

Senator Godfrey: I just wanted to know your reasons. That is all.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then we will begin with Dr. Clendenning.

Dr. Wayne Clendenning, Adviser to the Committee: Thank you, Mr. Chairman. Dr. Courchene, I think it would be useful for the committee if you could go back a little bit in history, although not too far or too long. You mentioned in your opening statement that one of the reasons you feel the monetary gradualism of the bank has not met with as much success as I suppose everyone had hoped it would is that the bank committed some errors in implementing the policy. You have also elaborated on those in your book and in your accompanying piece.

[Traduction]

Peut-être suis-je influencé par le fait qu'il faut que j'assiste à une autre réunion ce matin et qu'il se peut qu'on ne puisse pas m'atteindre. Ceci dit, je n'élèverai pas d'objection.

Incidentement, lorsque vous avez déclaré que M. Courchene était la grande autorité canadienne en matière de politique monétaire, je me suis demandé si le gouverneur Bouey serait d'accord avec vous.

M. Courchene: Voilà une question à laquelle je crois pouvoir répondre. Il ne serait pas d'accord. Pas plus que . . .

Le sénateur Benidickson: Pas plus que qui?

M. Courchene: Je regrette, j'ai laissé cette phrase en suspens. Rares sont ceux qui s'entendent sur ce que nous devrions faire dans ce pays en matière de politique monétaire ou, d'une façon générale, sur le plan de la macro-politique, en partie parce que nous avons affaire à une situation à laquelle nous n'avons jamais été confrontés auparavant. Les gens peuvent avoir des compétences dans le même domaine général tout en ayant un avis différent sur la manière de régler la situation. Dans dix ans—ce qui ne nous avance guère pour le moment—nous aurons acquis beaucoup d'expérience sur la manière de traiter en même temps un niveau élevé d'inflation et de chômage, mais pour l'instant, nous ne l'avons pas, et je crois donc qu'il y a largement de la place pour les diverses opinions des respectables universitaires qui, sur ce point, se retrouvent parfois aux antipodes les uns des autres.

Le sénateur Benidickson: Ce n'est en tout cas pas là une situation qui nous est totalement étrangère.

M. Courchene: Cela a toujours été le cas, mais je crois que c'est encore plus vrai maintenant. Je crois que c'est dans la nature des choses que nous essayions de nous en arranger.

Le président: Pour revenir au sujet de notre discussion, je crois qu'il n'y aura aucun obstacle à ce que les membres du Comité puissent poser des questions. Comme je l'ai dit, nous n'utilisons pas la méthode habituelle selon laquelle la personne qui dirige la période des questions a la parole pendant vingt minutes ou une demi-heure. Dans le cas présent, ces gens-là interrompraient leurs questions pour permettre aux sénateurs d'intervenir avec des questions supplémentaires. Je pense que cela nous donne suffisamment de latitude. Je vous propose d'essayer cette méthode. Elle devrait donner de bons résultats.

Le sénateur Godfrey: Je tenais simplement à connaître vos raisons. C'est tout.

Le président: Est-ce convenu, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Commençons donc par M. Clendenning.

M. Wayne Clendenning, conseiller auprès du comité: Merci, Monsieur le président, M. Courchene, je crois qu'il serait utile au Comité que nous remontions un peu dans le temps, sans pour cela aller trop loin, ni le faire trop longtemps. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez indiqué qu'une des raisons pour lesquelles vous estimez que le gradualisme monétaire de la Banque n'a pas connu le succès que tout le monde, je l'imagine, escomptait, est dû aux erreurs commises par elle dans la mise en œuvre de sa politique. C'est là un point que

[Text]

It might be useful if you were to summarize briefly the types of errors you feel the bank has made in implementing its policy to date, before we move on to talking about what they might do in the future or what other policies there might be.

Dr. Courchene: Sure. I guess I have classified the errors into three categories, but they all boil down to a belief on my part that the public has lost confidence in the ability of the bank to unwind inflation according to the plan it laid down in 1975. That plan, as you know, was to reduce gradually the rate of growth of the money supply to its appropriate long-term level.

The first problem the bank has run into is that it turns out that its approach to doing this was far too gradual. It erred on the side of monetary ease on several occasions. The Governor has readily admitted a few of those occasions. One of them was in 1977-78, when the money supply was quite a bit beneath target. The Governor, in his annual report, said, "Hold it. Something very interesting is going on here. It seems to us that there has been a downward shift in the demand for money. Perhaps the appropriate stance is to lower the monetary targets right here, rather than to bring the money supply back up to the target."

About two weeks after that they did the opposite. They lowered interest rates on another couple of occasions, and they brought the money supply from well below the target up to above the target range. With hindsight, that was a very bad decision.

Senator Benidickson: They did that in two weeks?

Dr. Courchene: No, it was over about a six-month period.

Senator Benidickson: That's what I thought. Rather than "weeks," we would like to be sure that it is "months."

Dr. Courchene: Yes. During that period something else happened. In the process, interest rates fell below the inflation rate. So we generated what is called a "negative real interest rate" in this country, which is just an incentive to borrow, and monetary policy became very easy. The timing was particularly inappropriate, because we were just coming out of wage and price controls. If you want to give a signal to the economy, when it is now starting to bargain in the old, traditional collective bargaining stance, and one looks around and sees a negative real interest rate out there with very easy monetary policies, that is precisely the wrong sort of signal to send to the system, when you are getting rid of a system of wage and price controls.

The Chairman: Didn't Volcker do the same thing?

[Traduction]

vous avez développé dans votre livre ainsi que dans le document d'accompagnement.

Il serait peut-être utile que vous résumiez brièvement les types d'erreurs que vous considérez que la Banque a commises jusqu'à présent sur ce plan, avant de discuter de ce qu'elle pourrait faire à l'avenir ou des autres politiques possibles.

M. Courchene: Certainement. Je crois que j'ai classé les erreurs en trois catégories, mais tout cela se ramène à la conviction que j'ai que le public a perdu confiance dans la capacité de la Banque à juguler l'inflation, conformément au plan qu'elle avait établi en 1975. Ce plan, comme vous le savez, avait pour objet de réduire progressivement le taux de croissance de la masse monétaire pour le remener à un niveau approprié maintenu à long terme.

Le premier problème auquel la Banque s'est heurtée a tenu au fait qu'elle a procédé de manière beaucoup trop graduelle. Elle a erré à plusieurs reprises au profit de la facilité monétaire. Le Gouverneur a volontiers reconnu que cela s'était produit à plusieurs occasions. L'une d'entre elles s'est produite en 1977-1978, lorsque la masse monétaire s'est avérée sensiblement inférieure au niveau projeté. Dans son rapport annuel, le Gouverneur a déclaré, «un instant! Il y a quelque chose de très intéressant qui est en train de se produire. Il nous semble que la demande d'argent est en perte de vitesse. Il est peut-être approprié de réduire immédiatement nos objectifs monétaires plutôt que de renflouer la masse monétaire pour qu'elle soit conforme à l'objectif.»

Environ deux semaines plus tard, ils ont fait le contraire. Ils ont abaissé les taux d'intérêt une ou deux fois, et ont regonflé la masse monétaire qui, de nettement inférieure à l'objectif, s'est retrouvée supérieure à celui-ci. Rétrospectivement, cela a été une très mauvaise décision.

Le sénateur Benidickson: Ils l'ont fait en deux semaines?

M. Courchene: Non, cela s'est fait sur une période d'environ six mois.

Le sénateur Benidickson: C'est bien ce que je pensais. Nous aimerions être sûrs qu'il s'agisse de «mois» et non pas de «semaines».

M. Courchene: Oui. Il s'est passé quelque chose d'autre au cours de cette période. Les taux d'intérêt sont tombés au-dessous du taux d'inflation. Nous avons donc créé ce que l'on appelle un «taux d'intérêt réel négatif» dans ce pays, qui est tout simplement un encouragement à emprunter, et la politique monétaire est devenue très souple. Le moment était particulièrement mal choisi, parce que nous sortions à peine d'une période de contrôle des prix et des salaires. Si vous voulez donner un signal à l'économie quand elle reprend ses bonnes vieilles habitudes traditionnelles de négociation collective, et que les gens s'aperçoivent qu'il y a un taux d'intérêt réel négatif accompagné de politiques monétaires très souples, c'est exactement le type de signal à ne pas donner, au moment où vous êtes en train de vous débarrasser d'un système de contrôle des prix et des salaires.

Le président: Volcker n'a-t-il pas fait la même chose?

[Text]

Dr. Courchene: I don't think during that period.

The Chairman: Maybe not during that period, but not too long before.

Dr. Courchene: In 1980 he did, yes.

The Chairman: The American short-term rates went down to 7 per cent, I think.

Dr. Courchene: That is right. There it was a question of weeks. The interest rates in the United States fell something like 8 percentage points or 10 percentage points within an eight-week period, which is a ridiculous policy. But we followed that, not exactly immediately, but we followed that example; and that was another time when I think Canadian policy was rather poor, because if you put the Canadian economy through an interest rate and recession wringer for five or six months and then follow it with a period of dramatic monetary growth and rapidly falling interest rates, anything you have gained on the expectation side is immediately wiped out and you go through the cycle again. If that is what monetary policy is all about, then it is pretty difficult to come down in favour of it.

I think also the Governor has noted, at least in the context of the first ministers' meeting in the fall of 1980, that the bank was wrong to reduce interest rates and to let the money supply grow that quickly during 1980. If you want an excuse, the Americans did it, too; but that is hardly an excuse.

There are other areas relating to the fact that monetary policy was too gradual.

Senator Godfrey: Excuse me, but, because of that, what happened then? Credit was expanded?

Dr. Courchene: Credit was expanded, yes. Monetary policy works on a system effectively in two ways. One is by raising interest rates—restricting the money supply so it curtails economic activity; and the other way is through the expectations front. If people really believe that governments will stick to their policies, then, very quickly, they will have to adjust to a new, more stable environment or they will get caught either with greater unemployment or with lower profits. So there is an incentive, if people believe that the monetary policy will be ongoing and will be maintained. Then there is an incentive for economic agents to base their expectations on this. But when you see a long period of tight money followed by a credit explosion, then you start wondering what the nature of the system is. The next time you have tight money, will it be followed by another six-month period after that of very loose money? In that case you don't want to base your decisions on the ongoing tight money policy, because it will simply be wiped out with another monetary explosion.

So there was a problem there of monetary policy not being consistent over that period and of agents not believing the commitment to the eradicating of inflation.

[Traduction]

M. Courchene: Je ne pense pas qu'il l'ai fait au cours de cette période.

Le président: Peut-être pas au même moment, mais pas longtemps avant.

M. Courchene: Il l'a effectivement fait en 1980.

Le président: Je crois que les taux à court terme américains ont baissé de sept pour cent.

M. Courchene: C'est exact. Chez eux, cela a été une question de semaines. Les taux d'intérêt aux États-Unis sont tombés de quelque 8 à 10 points au cours d'une période de huit semaines, ce qui est une politique ridicule. Mais nous avons suivi leur exemple, peut-être pas immédiatement, mais nous l'avons fait; et je trouve que là, encore une fois, notre politique a été assez mauvaise, car si vous soumettez l'économie canadienne à cinq ou six mois de récession et de taux d'intérêt élevés pour passer sans transition à une période de croissance monétaire spectaculaire et de baisse rapide des taux d'intérêt, tout l'acquit pendant la période d'attente est immédiatement anéanti et le même cycle reprend. Si c'est cela la politique monétaire, il est bien difficile de lui être favorable.

Je crois également que le Gouverneur a noté, du moins dans le cadre de la rencontre des Premiers ministres à l'automne 1980, que la Banque avait eu tort de réduire les taux d'intérêt et de laisser la masse monétaire croître si rapidement au cours de cette année-là. Si vous cherchez une excuse, les Américains en ont fait autant; mais c'est une piètre excuse.

Il y a d'autres domaines touchés par le fait que la politique monétaire était trop graduelle.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi, mais que s'est-il alors produit à cause de cela? Les facilités de crédit ont-elles été étendues?

M. Courchene: Oui, la politique monétaire agit efficacement sur un système, de deux manières. La première consiste à relever les taux d'intérêt et à réduire la masse monétaire de manière à freiner l'activité économique; la seconde consiste à jouer sur les attentes. Si les gens croient vraiment que les gouvernements demeureront fidèles à leurs politiques, ils se trouvent très rapidement obligés de s'adapter à une situation nouvelle et plus stable ou bien ils se retrouvent pris entre un chômage plus généralisé ou des profits plus réduits. Il y a donc là un élément de motivation lorsque les gens croient que la politique monétaire va durer et qu'elle sera maintenue tant que l'argent demeurera rare. Cela encourage également les agents économiques à fonder leurs attentes sur cette stabilité. Mais lorsque vous voyez une longue période de resserrement du crédit suivie par une brusque explosion, vous commencez à vous poser des questions sur la nature du système. La prochaine période de resserrement sera-t-elle suivie par six autres mois de totale liberté? Dans un tel cas, vous ne tenez pas à prendre vos décisions en fonction d'une politique de resserrement du crédit, car tout se trouvera complètement balayé par une autre explosion monétaire.

Le problème tenait donc au fait que la politique monétaire a manqué de cohérence au cours de cette période et que les

[Text]

The difference this time is that in the United States the policy is very tight. The Reagan administration has come down behind it fairly dramatically. Perhaps even in this context the air controllers issue was important, because it sent a signal to the U.S. economy that the administration meant business, and, therefore, it would be wise for private sector agents to take into account the fact that interest rates were not going to come down until inflation came down. I think that is part and parcel of the reason why we see such a dramatic improvement in the U.S. wage and price formation.

Senator Godfrey: Just to follow up on that, you mentioned the fact credit increased. How do you explain the fact that on page 13 of the Bank of Canada's Annual Report it shows that credit increased last July and August, according to the figures in the chart on page 13, by about 50 per cent. That is what it looks like. I have been told it was something like 45 per cent. The monetary thing went away down, and there were none of the conditions you mentioned. Nevertheless, you had this explosion in short-term credit in July and August of last year. None of the conditions that you mentioned in 1975 or 1976 was there. Isn't that right?

Dr. Courchene: You are looking at bank credit there?

Senator Godfrey: It is short-term credit, yes.

Dr. Courchene: I don't have that report in front of me.

Senator Godfrey: It just says "growth in the short-term credit."

Dr. Courchene: I think part of that is just an intermediary shift. If you get into higher and higher rates of inflation, you tend to destroy bond markets, you tend to destroy long-term markets. In fact, with very high rates of inflation the long-term market just simply doesn't exist, because you are not willing to lend money for any length of time because you get it back in such depreciated dollars. What happens in an environment of rapidly rising or very high interest rates? Lenders do not want to lend their money and borrowers do not want to be committed for all that time at high interest rates. The intermediation channel comes much closer to the present and at that time banks become an alternative for longer-term borrowing. That is part of it.

Senator Godfrey: They have been doing that for four or five years. That doesn't explain last summer, surely. It may be part of it.

Dr. Courchene: Part of it may also have been the banks' financing of some of the takeover activities in the country.

[Traduction]

agents ne croyaient pas à l'engagement pris de supprimer l'inflation.

Cette fois, il y a une différence: les États-Unis pratiquent une politique très sévère de resserrement du crédit. L'administration Reagan a pris position en sa faveur avec une fermeté assez impressionnante. Le problème des contrôleurs aériens a peut-être même eu lui aussi une certaine importance dans ce contexte, car il a permis à l'administration de faire comprendre à l'économie américaine qu'elle ne plaisantait pas, et qu'il serait donc sage pour les agents du secteur privé de tenir compte du fait que les taux d'intérêt ne baisseraient pas avant que l'inflation ne le fasse elle-même. Je crois qu'il s'agit là d'un des facteurs qui expliquent l'amélioration spectaculaire de la situation des prix et des salaires aux États-Unis.

Le sénateur Godfrey: Pour rester dans la même veine, vous avez dit que le crédit augmentait. Comment expliquez-vous le fait qu'à la page 13 du Rapport annuel de la Banque du Canada il y a un tableau qui montre que le crédit a augmenté en juillet et août derniers d'environ 50 p. 100. Voilà à quoi cela ressemble. On m'a dit que cette augmentation était de l'ordre de 45 p. 100. Il y a eu un fléchissement de la situation monétaire sans aucune des conditions auxquelles vous avez fait allusion. Cela n'empêche pas que vous avez eu cette explosion du crédit à court terme en juillet et en août de l'an dernier. Aucune des conditions dont vous avez parlé en 1975 et 1976 n'existait. N'est-ce pas exact?

M. Courchene: Je crois qu'une partie de cette augmentation du crédit bancaire—c'est bien ce que vous êtes en train de regarder?

Le sénateur Godfrey: Il s'agit en effet de crédit à court terme.

M. Courchene: Je n'ai pas le rapport sous les yeux.

Le sénateur Godfrey: Tout ce qu'il dit c'est, «croissance du crédit à court terme.»

M. Courchene: Je crois qu'en partie, il s'agit simplement d'un changement de direction intermédiaire. Lorsque vous arrivez à des taux d'inflation de plus en plus élevés, vous tendez à détruire le marché des obligations, ainsi que celui des opérations à long terme. En fait, lorsque le taux d'inflation est très élevé celui-ci cesse tout simplement d'exister, parce que les gens ne veulent pas prêter de l'argent pour une période un tant soit peu longue parce qu'ils récupèrent alors, ce sont des dollars dépréciés. Que se passe-t-il dans une conjoncture où les taux d'intérêt augmentent rapidement ou sont très élevés? Les prêteurs ne veulent pas prêter et les emprunteurs ne veulent pas prendre d'engagements à long terme à un taux élevé. Du fait du raccourcissement de l'échéance, les banques deviennent une option intéressante pour les emprunts à long terme. C'est en partie là, la situation.

Le sénateur Godfrey: Ils le font depuis quatre ou cinq ans. Cela n'explique donc certainement pas l'été dernier, bien que cela puisse être un des facteurs.

M. Courchene: Le financement par les banques de certaines des prises de contrôle qui ont eu lieu au Canada a peut-être

[Text]

There certainly was some intermediation, certainly towards the short end, and the banks picked up that slack.

The other argument I want to make is that obviously associated with bank policy the bank began to focus on the exchange rate. One sees that in 1975 very clearly. There was the statement made by the Governor himself: "We cannot aim at two targets with one gun." By that he meant that we are going to follow monetary targets and to allow the exchange rate and interest rates to be determined as a by-product. In 1978 there was a tendency to focus on the exchange rate. If you start focussing on the exchange rate, you are going to start importing U.S. inflation and U.S. interest rates. That is fine provided the Americans are going in the right direction, but it destroys Canada's ability to generate a "made-in-Canada" policy. If you want to look at what is going to happen in the future in terms of interest rates or inflation rates, you are better off looking to the American side than to the Canadian because we are pegging to the American dollar. I think the Governor had some rationale, which did carry some weight, but, as I have argued earlier, I think that was in general a mistake, and that we are better off just sticking to targets.

The final area where I think the bank has lost some credibility, certainly with the academic community, is that its definition of money is quite problematical. M1 is a very narrow aggregate. It has already shown some tendency to move around quite dramatically. I mentioned the episode in 1977, when there was a permanent drop in demand for money for M1 balances. There has been substantial financial innovation in the banking sector. Many accounts that are now used as chequable accounts fall just outside the purview of the formal definition, just outside M1. I have long argued that we need a somewhat broader definition for the money supply, and the Governor in his annual report this time comes down quite strongly in favour of the fact that M1 is the appropriate aggregate to monitor, but then continues to recite a litany of all the problems associated with M1, so the confidence one can have in the M1 figures is nowhere near the sort of confidence I think one needs in order to convince the public that M1 targeting is the appropriate definition.

The Chairman: Is not the Governor's argument that they use many different indicators to determine monetary policy, but that M1 best tracks the results of that policy, or the effects of that policy? I do not think he has ever argued that M1 is the only norm.

Dr. Courchene: He may not have ever argued that, but the targets are only set with respect to M1. There are really two issues. Suppose he is right. He still has to convince the general public that he is right. If you look at some of the documents that are published by the financial houses that go out to all clients, for example, R.A. Daly and Company publishes the monetary base as being the indicator that they think is more appropriate; others publish some broader aggregates, like M2,

[Traduction]

également joué un rôle. Il y a certainement eu un certain élément d'intermédiation, en tout cas dans le secteur à court terme, et ce sont les banques qui ont pris la relève.

L'autre argument que je veux présenter c'est que, manifestement dans le cadre de la politique bancaire, la Banque a commencé à s'intéresser aux taux de change. L'année 1975 le montre très clairement. C'est le Gouverneur lui-même qui a déclaré, « nous ne pouvons pas courir deux lièvres à la fois ». Il veut dire par là que nous allons poursuivre des objectifs monétaires et permettre au taux de change et aux taux d'intérêt de se fixer en marge de ceux-ci. On a eu tendance à mettre l'accent sur le taux de change en 1978. Mais dès que vous faites cela, vous commencez à importer l'inflation et les taux d'intérêt américains. Cela ne pose pas de problème tant que les Américains vont dans la bonne direction, mais cela empêche le Canada de créer sa propre politique. Si vous voulez savoir ce qui va se passer à l'avenir en ce qui concerne les taux d'intérêt ou ceux de l'inflation, il vaut mieux regarder ce qui se passe chez les Américains qu'au Canada puisque nous sommes rattachés au dollar américain. Je pense que le Gouverneur avait des arguments valables, mais, comme je l'ai déjà dit, j'estime que sur le plan général, c'était une erreur, et que nous ferions mieux de nous en tenir à des objectifs.

Il y a un dernier point sur lequel j'estime que la Banque a perdu une part de sa crédibilité, du moins auprès des milieux universitaires: c'est sa définition de la monnaie qui me paraît bien problématique. M1 est un agrégat très étroit. Il a déjà manifesté une certaine tendance à des fluctuations très marquées. J'ai évoqué l'épisode de 1977, au cours duquel il y a eu une baisse permanente de la demande d'argent pour les montants M1. Le secteur bancaire a connu d'importantes innovations financières. De nombreux comptes, qui sont actuellement utilisés comme des comptes-chèques, ne répondent pas exactement à la définition officielle, et se trouvent juste en marge du M1. Il y a longtemps que je soutiens qu'il nous faut une définition plus large de la masse monétaire, et dans son rapport annuel, le Gouverneur se prononce cette fois nettement en faveur du fait que M1 est l'élément global approprié à suivre, mais poursuit en égrenant une litanie de tous les problèmes liés au M1, si bien que la confiance que l'on peut avoir dans les chiffres de M1 est bien loin de celle dont, à mon avis, on a besoin pour convaincre le public que la fixation d'objectifs pour la croissance de M1 est la définition appropriée.

Le président: L'argument du Gouverneur n'est-il pas qu'ils utilisent de nombreux indicateurs différents pour déterminer la politique monétaire, mais que c'est M1 qui permet le mieux de déterminer les résultats de cette politique, ou ses effets? Je ne pense pas qu'il ait jamais prétendu que M1 était la seule norme.

M. Courchene: Il se peut en effet qu'il ne l'ait jamais fait, mais les cibles sont uniquement fixées en fonction de M1. Il défend M1 avec beaucoup de vigueur. Nous avons en réalité affaire à deux problèmes différents. Supposez qu'il ait raison. Il lui reste à en convaincre le public. Si vous lisez certains des documents que publient les sociétés financières et qu'elles envoient à tous leurs clients, vous verrez que, par exemple, R.A. Daly and Company déclare dans son bulletin qu'à son

[Text]

and if you look at those, their pattern is much more closely associated, until very recently anyway, with the rate of inflation than is M1. In this confusion the public had better be looking at the variable that the bank thinks is important, or you are going to lose some of the expectation value of following the monetary rule.

The Chairman: I should just like to follow that through. You say R.A. Daly uses the monetary base. As I understand it, that is currency in circulation and bank reserves.

Dr. Courchene: That is right.

The Chairman: M1 is currency in circulation plus demand deposits. For practical purposes, are they not fairly synonymous?

Dr. Courchene: It turns out that they are not. One major component, currency, is the same. But, reserves have to be held against the whole range of chartered banks' deposits, and not just against the very narrow definition that is M1. I used to argue that we ought to go to M2, the old M2, all the liabilities of the chartered banks. However, I have been convinced—perhaps the Governor has convinced me—that that is too broad, given the intermediation that has taken place. I would have thought that those types of liabilities in chartered banks that are used readily for transaction purposes ought to be part of the definition of money. More and more you are getting automatic transfers from savings, overnight corporate placements of cash, and something like the TD's all-in-one account, which fall just outside the purview of M1, and M1 is getting quite narrow. I think at one point in the annual report the Governor said there is a possibility that the velocity of M1 will go to infinity if we keep on economizing on its use through technical innovations.

The Chairman: If I understand the Daly argument, it is that the monetary base is the only aggregate the bank can really control, and that M1 does track; that is how they can influence M1, through the monetary base, and they claim that M1 would eventually track the monetary base.

Dr. Courchene: The control mechanism that the Bank of Canada is using is not through the monetary base. It is an indirect mechanism through interest rates. If the Bank of Canada wants the money supply to fall, it will raise interest rates, increase the opportunity cost for holding M1 balances, and lead to a curtailment on the part of the public on the amount of money they are holding in demand deposits. As I understand it, certainly as outlined in 1975 when this process started, the way the Bank of Canada is actually controlling the money supply is through an interest rate control mechanism and not through the base. However, the amount of cash made available to the banks does influence the weekly treasury bill rate. But it is the interest control mechanism that is in use, and

[Traduction]

avis, c'est la masse monétaire qui est l'indicateur le plus approprié; d'autres présentent des agrégats plus généraux, tels que M2, et si vous les examinez de près, vous constaterez que les tendances qu'ils manifestent sont beaucoup plus étroitement liées, jusqu'à tout récemment en tout cas, au taux d'inflation, que ne l'est M1. Dans une situation aussi confuse, le public ferait bien de considérer la variable qui paraît importante à la Banque, sans quoi vous allez perdre une partie de la valeur des attentes suscitées par la politique monétaire.

Le président: J'aimerais poursuivre la question. Vous avez dit que R.A. Daly utilise la masse monétaire. Si je comprends bien, il s'agit là de la monnaie en circulation et des réserves bancaires.

M. Courchene: C'est exact.

Le président: M1 est la monnaie en circulation plus les dépôts à vue. A toutes fins pratiques, ne s'agit-il pas de la même chose?

M. Courchene: En réalité, non. Il faut conserver des réserves pour couvrir toute la gamme des dépôts des banques à charte, et non pas simplement ce qui est très étroitement défini par M1. Je disais autrefois que nous ferions mieux d'utiliser M2, le vieux M2, qui représente l'ensemble de l'actif de la Banque du Canada et des banques à charte. Je me suis cependant laissé convaincre—peut-être par le Gouverneur—qu'il s'agit là d'une notion trop large, compte tenu de ce qui s'est produit. J'aurais pensé que les genres d'éléments de passif des banques à charte qui sont couramment utilisés aux fins de transactions devraient faire partie de la définition de la monnaie. Vous voyez aujourd'hui de plus en plus fréquemment des transferts automatiques de comptes d'épargne, et le placement quotidien des fonds de société, et quelque chose comme le compte «tout en un» de TD, qui n'entrent pas dans le cadre du M1, si bien que celui-ci devient fort étroit. Je crois que le Gouverneur dit quelque part dans son rapport annuel qu'il est possible que la vitesse de M1 devienne infinie si nous continuons à en économiser l'usage en ayant recours à des innovations techniques.

Le président: Si je comprends bien l'argument Daly, la masse monétaire est le seul agrégat que la banque peut vraiment contrôler, et que M1 puisse suivre; c'est ainsi qu'ils peuvent influencer sur M1, grâce à la masse monétaire, et ils prétendent que M1 permettrait finalement d'en suivre les fluctuations.

M. Courchene: Le mécanisme de contrôle utilisé par la Banque du Canada ne s'exerce pas au niveau de la masse monétaire. Il s'exerce indirectement par l'intermédiaire des taux d'intérêt. Si la Banque du Canada veut que la masse monétaire diminue, elle augmente les taux d'intérêt, accroît le manque à gagner entraîné par le fait de détenir des éléments de M1, et oblige le public à réduire le montant de ses dépôts à vue. A mon sens c'est certainement ce qu'a montré 1975 lorsque ce système a commencé—la Banque du Canada contrôle en fait la masse monétaire grâce à un mécanisme de contrôle du taux d'intérêt et non en agissant sur la base. Cependant, le montant d'argent liquide libéré au profit des banques influe sur le taux hebdomadaire des adjudications de

[Text]

I have long argued that the bank ought to move to a more direct scheme, namely a base control mechanism.

The Chairman: I should like to come back to that later. What sort of aggregate would you think we should use?

Dr. Courchene: The current M1 plus that range of assets or liabilities, depending on what vantage point you are taking, that is used for chequable deposits, and for short-term repositories for funds used for that purpose. For example, the chartered banks can now manage some of the corporate accounts by clearing the balances to zero on a nightly bases. Where those balances go ought to be part of the money supply, or else you are going to be left with an aggregate that is extremely narrow, and whose velocity is rapidly rising. It is fine if the Bank of Canada can actually monitor this change of velocity for a time, but it is pretty difficult to monitor these technical changes, so why not make the aggregate broad enough so that it incorporates the types of balances that are in effect used for transactions in the market.

Senator Godfrey: I note that it took 20 minutes to answer the first question.

Dr. Courchene: That is probably my fault.

Senator Godfrey: No. I am indicating that is how the new formula is working out.

Dr. Clendenning: Hopefully we covered a lot of territory that way. I think we did.

The Chairman: I think that is exactly what we hoped would happen.

Senator Godfrey: I suspect the chairman thought he would get some more questions in with the new formula.

Dr. Courchene: Since everybody is making suggestions, one of the things that I should like to see in this committee, if I may suggest it, is to have the names of senators in front of them.

Senator Flynn: Everybody knows Senator Godfrey.

Dr. Courchene: I think I recognize the senator at the far end, and after it is all over, I will extend my father's best wishes to him.

The Chairman: Thank you for that suggestion. We will look into it. It may be a very good one.

Dr. Clendenning: I should like to follow up a little further on those items that we have just been discussing, namely the exchange rate concern of the Bank of Canada, and this difference in definition that they might have used for M1. Do you think that the present monetary stance and the level of interest rates in Canada could be significantly different if the bank had been less obsessed with the exchange rate and had used a different mechanism for controlling money supply and

[Traduction]

bons du Trésor mais c'est ce mécanisme de contrôle de l'intérêt qui intervient, et il y a longtemps que je dis qu'à mon avis, la Banque devrait agir de manière plus directe, en utilisant un mécanisme de contrôle de la masse monétaire.

Le président: J'aimerais revenir là-dessus tout à l'heure. Selon vous, quel genre d'agrégat global devrions-nous utiliser?

M. Courchene: Le M1 actuel plus toute la gamme des actifs et passifs, selon le point de vue auquel vous vous placez, utilisée pour les dépôts donnant droit à l'émission de chèques, et pour les dépôts à court terme des fonds utilisés à cette fin. Par exemple, les banques à charte peuvent maintenant traiter certains des comptes de société comme une solde unique en ramenant le solde à zéro à chaque fin de journée. La destination de ces montants devrait faire partie de la masse monétaire, sans cela nous allons nous retrouver avec un agrégat global extrêmement étroit, et dont la vitesse s'accroît rapidement. C'est très bien si la Banque du Canada est effectivement capable de contrôler ce genre de vitesse pendant un certain temps, mais il est assez difficile d'en faire autant pour ces changements techniques, donc, pourquoi ne pas donner suffisamment d'ampleur à l'agrégat pour qu'il englobe les divers types de dépôts qui sont en fait utilisés dans les transactions qui se déroulent sur le marché.

Le sénateur Godfrey: Je remarque qu'il a fallu vingt minutes pour répondre à la première question.

M. Courchene: C'est probablement ma faute.

Le sénateur Godfrey: Non. Je fais simplement remarquer les résultats que donne la nouvelle formule.

M. Clendenning: Espérons que cela nous a permis de couvrir pas mal de terrain. Je crois effectivement que c'est le cas.

Le président: Je crois que c'est exactement ce que nous espérons qu'il allait se passer.

Le sénateur Godfrey: J'ai l'impression que le président pensait que cette nouvelle formule lui permettrait d'avoir un peu plus de questions.

M. Courchene: Puisque tout le monde y va de sa proposition, une des choses que j'aimerais voir dans ce Comité, si vous me permettez de le suggérer, c'est que les sénateurs aient leur nom devant eux.

Le sénateur Flynn: Tout le monde connaît le sénateur Godfrey.

M. Courchene: Je crois en effet reconnaître le sénateur au bout de la table, et une fois que nous en aurons terminé, je me permettrai de lui transmettre l'amical souvenir de mon père.

Le président: Je vous remercie de cette suggestion. Nous allons y réfléchir. Il se pourrait bien qu'elle soit excellente.

M. Clendenning: J'aimerais bien poursuivre un peu plus la discussion des questions que nous venons d'aborder, c'est-à-dire les préoccupations de la Banque du Canada en ce qui concerne le taux de change, et cette différence de définition qu'elle aurait pu utiliser pour M1. Pensez-vous que la politique monétaire actuelle et le niveau des taux d'intérêt au Canada pourraient être sensiblement différents si la Banque avait été moins obsédée par le taux de change et avait utilisé un

[Text]

monetary conditions generally? In terms of current conditions, would there be a significant difference, in your view, of where we are at now, or is the policy which they are following correct for current circumstances and one they would have arrived at in any case if they had not been using these other things?

Dr. Courchene: I think there are two aspects to the question. First, could we have conducted monetary policy better over the period 1975 to the present? I believe the answer is yes, but it is always going to be yes. It is much easier to second guess what the Governor did. Therefore, you can take some of my comments with a grain of salt. I am sure the Governor wishes he too had the luxury of hindsight to relive some of this period.

As I mentioned earlier, the difference in modern macro-economics is that governors and everybody else are charting virgin territory, and there are no good examples to fall back on. Therefore, it is much easier, after the fact, to say: "Listen, we could have done this a lot better." But I did not stick my neck out at the time and say what should be done, and if I did, it really would not have mattered very much because I am not in a position to wield any influence. However, I think we could have done a much better job in certain aspects simply by making sure that we did follow a monetary policy that was a lot firmer than the one we had. We would have had to have some support from the fiscal side and, particularly, with respect to the energy policy. We let some very inappropriate expectations filter down to the public with respect to energy. Let us go back to 1973. I view that period as one when people asserted that Laurier was finally correct—"the twentieth century does belong to Canada." We thought we were well beyond the economics of the world because we were the only industrial country that was self-sufficient in energy at that time, and we were going to use energy as the means to generate manufacturing supremacy, or at least manufacturing betterment.

It turned out that it did not work out that way. We instilled a lot of inappropriate expectations in the hearts and minds of Canadians by implicitly saying that we could index all the energy price increases. We did it in such a gradual manner that we still believe that we can index any increase, and that is not true. It is a once-and-for-all change in prices and the consumers have to take a beating from it. That was recognized by a lot of countries, although it was not recognized by us. Policy had to try to counteract those expectations. If we had let the exchange rate go and had a more rapid drop, people would have recognized this is not an ordinary exchange rate drop. We were out of equilibrium and we had to let it drop and we would have a much better chance of filtering down to Canadians the implications of what this exchange rate drop means. If every time the exchange rate drops we simply feel we can index it, then we are perpetuating the initial disequilibrium.

[Traduction]

mécanisme différent de contrôle de la masse monétaire et, d'une façon plus générale, de la situation monétaire? En ce qui concerne la situation actuelle, pensez-vous qu'elle serait très différente, ou estimez-vous que la politique suivie par la Banque du Canada convient bien aux circonstances actuelles et qu'elle aurait fini par adopter de toute façon si elle n'avait pas utilisé ses autres méthodes?

M. Courchene: Je crois que cette question touche à deux points différents. Premièrement, aurions-nous pu mener une meilleure politique monétaire de 1975 à aujourd'hui? À mon avis, la réponse est oui, mais elle le sera toujours. Il est beaucoup plus facile d'essayer de deviner après coup ce qu'a fait le Gouverneur. Vous pouvez donc accepter certains de mes commentaires avec un brin de scepticisme. Je suis sûr que le Gouverneur, lui aussi, aimerait pouvoir s'offrir le luxe de revivre rétrospectivement de cette période.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, la différence dans la macro-économie moderne c'est que les gouverneurs de banques, comme tous les autres, explorent un territoire inconnu, et qu'il n'existe pas de bon exemple sur lequel se rabattre. Il est donc beaucoup plus facile, après coup, de dire: «Dites, nous aurions pu faire beaucoup mieux.» Mais à l'époque, je n'ai pas pris de risques pour dire ce qu'il fallait faire, et même si je l'avais fait, cela n'aurait vraiment pas changé grand chose car je ne suis pas en mesure d'exercer la moindre influence. Je pense que nous aurions pu faire beaucoup mieux sur certains points en veillant tout simplement à nous tenir à une politique monétaire beaucoup plus ferme que celle que nous avions. Nous aurions eu besoin d'un peu d'aide du côté fiscal, en particulier, en ce qui concerne la politique de l'énergie. Dans ce domaine, nous avons laissé certains espoirs tout à fait déplacés gagner le public. Revenons à 1973. C'est à une période qui, pour moi, est celle où les gens déclaraient que la prédiction de Laurier se réalisait finalement, «le vingtième siècle est le siècle du Canada». Nous nous croyions bien au-dessus de la situation économique du reste du monde parce qu'à l'époque, nous étions le seul pays industriel à avoir atteint l'autarcie sur le plan énergétique, et que nous allions utiliser cette énergie pour assurer notre suprématie sur le plan manufacturier, ou du moins pour améliorer notre situation à cet égard.

Les résultats se sont avérés tout autres. Nous avons insufflé une foule d'espoirs inconsidérés dans le cœur et l'esprit des Canadiens en déclarant implicitement que nous indexerions toutes les augmentations de prix de l'énergie. Nous l'avons fait de manière tellement graduelle que nous continuons encore aujourd'hui à croire que nous pouvons indexer n'importe quelle augmentation, et cela n'est pas vrai. Nous avons donc maintenant affaire à un changement des prix une fois pour toutes et ce sont les consommateurs qui en font les frais. Beaucoup de pays s'en sont rendu compte, mais pas nous. Il fallait que la politique s'efforce de neutraliser ces espoirs. Si nous avions lâché les rênes au taux de change et si celui-ci avait baissé plus rapidement, et si tout cela s'était produit plus soudainement, les gens se seraient rendu compte qu'il ne s'agissait pas d'une baisse ordinaire. Nous étions en position de déséquilibre et il aurait fallu laissé la baisse se produire. Il aurait alors été

[Text]

um. I presume there is a limit to the process, but it does put extra pressures on policy.

The Chairman: In other words, you are saying that you would allow the exchange rate to drop, but you would not invalidate it through monetary policy.

Dr. Courchene: You would not invalidate any price increases through monetary policy.

The 1981 attempt to peg the dollar is somewhat different from the previous ones. The rationale of the Governor, throughout all of this was that you cannot let the exchange rate drop because you are going to have a rise in import prices, which will feed through the consumer price index, and will then be indexed thereby increasing the rate of inflation. That argument carried through to 1981, but something else was happening in 1981. It became clear that we were becoming offside with respect to the Americans. Their inflation rate and wage rates were going dramatically down. Our inflation rate was hanging in there. If anything, towards the end of last year, our wage rates were escalating. In that environment, it became clear that if we kept that going for a long time, we are in real trouble because our exchange rates would have to fall because we were getting out of sync from a relative inflation standpoint. I believe part and parcel of what the Governor was doing was forcing the issue by pegging the dollar and trying to import some of that discipline that the Americans had. If people believe you are going to fix the dollar, then they know that eventually you are going to have to import U.S. wages and prices because otherwise the dollar cannot be held. That is no longer monetary gradualism. It is no longer monetarism. It is an exchange rate strategy, which is fine, but it is somewhat different from a monetarist policy.

As I argued, you can make sense out of an exchange rate strategy provided you tell everyone what the new game is. Therefore, I would argue that the experiment with monetary gradualism effectively came to an end in 1981. What happened is that the Governor has focused on the exchange rate. If you look at the money supply growth, it has gone way down. He seems not to care very much about this—perhaps he does—but I think we are in a slightly different ball game and it is a good ball game, I suppose, provided we get to the people the implications of exactly what we are doing.

Senator Godfrey: On page 7 of your paper when you are referring to 1981, you say:

...it was an old-fashioned credit crunch, the likes of which we have not witnessed for many a year.

[Traduction]

beaucoup plus facile d'amener les Canadiens à comprendre ce qu'elle signifiait. Si chaque fois que le taux de change baisse nous avons simplement l'impression que nous pouvons l'indexer, nous perpétuons le déséquilibre initial. Je suppose qu'il y a une limite au processus mais cela met la politique à rude épreuve.

Le président: En d'autres termes, vous nous dites que vous laisseriez baisser le taux de change, mais vous n'en annuleriez pas les effets en faisant jouer la politique monétaire?

M. Courchene: Le recours à une politique monétaire ne vous permettra jamais d'annuler les effets de la hausse des prix.

La tentative de 1981 pour fixer le montant du dollar est un peu différente de celles qui l'ont précédée. L'argument invoqué par le Gouverneur pendant tout cela est que vous ne pouvez pas laisser baisser le taux de change parce que cela provoque une hausse des prix à l'importation, qui se répercute sur l'indice des prix au consommateur; ils sont alors indexés, ce qui accroît à son tour le taux de l'inflation. Cet argument est demeuré valable jusqu'en 1980, mais il s'est passé quelque chose d'autre cette année-là. Il est devenu manifeste que nous étions à la traîne des Américains. Leur taux d'inflation et leurs taux de salaire baissaient de manière spectaculaire. Notre taux d'inflation continuait à planer et même, vers la fin de l'année, les salaires continuaient à augmenter. Dans une telle situation, il est clairement apparu que si cela se poursuivait trop longtemps nous nous trouverions dans de sérieuses difficultés car il fallait que nos taux de change baissent si nous voulions éviter d'être désynchronisé du point de vue de l'inflation relative. Je suis convaincu que ce que faisait le gouverneur c'était de précipiter les choses en maintenant le taux du dollar et en essayant d'importer un peu de la discipline américaine. Si les gens pensent que vous allez essayer de maintenir le dollar, ils savent très bien qu'il vous faudra tôt ou tard importer les salaires et les prix américains car il n'est pas possible de maintenir le dollar. Ce n'est plus une question de gradualisme monétaire. Ce n'est même plus du monétarisme. C'est une stratégie d'utilisation du taux de change qui a sa valeur, mais qui est sensiblement différente d'une politique monétariste.

Comme je l'ai soutenu, vous pouvez justifier une stratégie fondée sur le taux de change à condition de dire à tout le monde quelles sont les nouvelles règles du jeu. Je maintiens donc que l'expérience de gradualisme monétaire a effectivement pris fin en 1981. Ce qui s'est produit c'est que le Gouverneur a mis l'accent sur le taux de change. Si vous examinez la croissance de la masse monétaire, vous constaterez qu'elle est en perte de vitesse. Le Gouverneur ne semble pas s'en préoccuper beaucoup—ou peut-être qu'il le fait après tout—mais je crois que l'enjeu est légèrement différent et qu'il en vaut d'ailleurs la peine, je le suppose, à condition que nous fassions clairement comprendre aux gens les conséquences de ce que nous faisons.

Le sénateur Godfrey: A la page 7 de votre article, où vous parlez de 1981, vous dites:

...c'était un bel exemple de resserrement du crédit, comme on n'en avait pas vu depuis bien des années.

[Text]

In view of the fact that we had an increase of credit in the middle of 1981, as I mentioned before, of up to 50 per cent, where do you get your "old-fashioned credit crunch, the likes of which we have not witnessed for many a year?" Being a layman, I do not understand how you get a credit crunch and a 50 per cent increase at the same time.

Dr. Courchene: It is an old-fashioned credit crunch in the sense that the money supply was driven down and the interest rates were driven up 4 percentage points at one point above the Americans. This statement is coming back to haunt me again. Some of that has to be associated with the takeover activity.

Senator Godfrey: I want to know where the crunch came in.

Dr. Courchene: The crunch came in simply because it became exceedingly costly for most people to borrow.

Senator Godfrey: But they increased the credit by 50 per cent. As a layman reading that, I find it impossible to reconcile with what the Bank of Canada says and other people have told us about the great expansion of credit. Of course the government did come in and tell the banks not to adopt these takeover financing methods.

The Chairman: Are you relating the credit crunch to high interest rates?

Dr. Courchene: Yes, to high interest rates.

The Chairman: Part of that surely was the expectations of almost the nature of hyper-inflation; even though money was readily available nobody was prepared to lend it except at extremely high interest rates.

Senator Godfrey: They were prepared to lend it by increasing the credit. It went up by 50 per cent. When you talk about a crunch it makes you think that it had a dramatic effect. The only effect it had was to increase the short-term borrowing from the bank by 50 per cent. That is why I am saying that in my ignorance—as a layman I may not be able to understand the fine technicalities of economists—that just does not get through my head. Perhaps this is lingo that Dr. Clendenning can understand perfectly, but I cannot. I would like Dr. Courchene to make it clear to me.

Dr. Courchene: I now have the chart, senator, and what the Governor said was:

Despite the high and rising level of interest rates during the spring and summer months the rate of expansion of credit in Canada was extraordinarily rapid. An appreciable part of this surge is attributable to the wave of business takeovers and mergers.

Senator Godfrey: That is still not a credible defence, though.

Senator Balfour: Do you have an opinion with respect to the approximate interest rate cost to Canadians of the Canadianization of the energy program?

[Traduction]

Étant donné que nous avons connu une augmentation du crédit au milieu de 1981, comme je l'ai déjà dit, qui a atteint 50 p. 100, qu'est-ce qui vous permet d'affirmer cela? Moi qui suis un profane, je n'arrive pas à comprendre comment vous arrivez à avoir en même temps un resserrement de crédit et une augmentation de 50 p. 100.

M. Courchene: C'est un bel exemple de resserrement du crédit, en ce sens que la masse monétaire a été réduite et qu'à un certain moment les taux d'intérêt ont dépassé de 4 p. 100 ceux des Américains. Voilà une déclaration qui me poursuit. Il faut lier une partie de tout cela aux prises de contrôle.

Le sénateur Godfrey: Ce que je veux savoir, c'est où s'est produit le resserrement du crédit.

M. Courchene: Il s'est produit tout simplement parce qu'il est devenu excessivement coûteux pour la plupart des gens d'emprunter de l'argent.

Le sénateur Godfrey: Mais on a augmenté le crédit de 50 p. 100. En tant que profane, quand je dis cela, je trouve impossible de réconcilier ce genre de déclaration avec ce que dit la Banque du Canada et ce que d'autres personnes nous ont dit de l'expansion du crédit. Bien sûr, le gouvernement est allé dire aux banques de ne pas adopter ces méthodes de financement des prises de contrôle.

Le président: Considérez-vous qu'il y a un lien entre le resserrement du crédit et les taux d'intérêt élevés?

M. Courchene: Oui, avec les taux d'intérêt élevés.

Le président: Cela tenait certainement en partie à ce que l'on attendait de quelque chose de voisin de l'hyper-inflation, car bien que l'argent ne manquât point personne n'était prêt à en prêter si ce n'est à des taux d'intérêt extrêmement élevés.

Le sénateur Godfrey: Ils étaient prêts à en prêter en augmentant le crédit. Celui-ci a augmenté de 50 p. 100. Quand vous parlez d'un resserrement cela vous donne l'impression qu'il se manifeste de manière spectaculaire. Son seul effet a été d'augmenter de 50 p. 100 les emprunts à court terme à la banque. C'est pourquoi je vous dis que dans mon ignorance—en tant que non-initié je ne suis peut-être pas capable de comprendre les subtilités chères aux économistes—je ne réussis pas à me mettre cela dans la tête. Il s'agit peut-être là d'un langage que M. Clendenning comprend parfaitement, mais ce n'est pas mon cas. J'aimerais bien, M. Courchene, que vous me l'expliquiez.

M. Courchene: J'ai maintenant le tableau devant moi, monsieur le Sénateur, et voici ce qu'a dit le Gouverneur:

En dépit du niveau élevé et croissant des taux d'intérêt au cours des mois de printemps et d'été, le taux d'expansion du crédit au Canada a été extraordinairement rapide. Une part appréciable de ce phénomène est attribuable à la vague de prises de contrôle et de fusions dans le secteur privé.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est toujours pas un argument très convaincant.

Le sénateur Balfour: Avez-vous une idée de ce que coûte approximativement aux Canadiens, sous forme de taux d'intérêt, la canadienisation du programme de l'énergie?

[Text]

Dr. Courchene: The only work I have seen on the actual cost was a piece published by the Bank of Montreal. That work deals with the period October, 1980 to June, 1981. That states:

Takeover-induced flows appear to have weakened the dollar by 1½ U.S. cents from October, 1980 to June, 1981; a further downward adjustment in the exchange rate of up to 1¼ U.S. cents is predicted as a result of the interest payments required to service the debt arising from these takeovers; if net capital outflows resulting from takeovers persist at the rate of \$1.6 billion per quarter—

They were much higher than that.

—the dollar will eventually stabilize about five cents U.S. below the level it would attain in the absence of takeover activity; . . . the increase in short-term interest rates, relative to U.S. interest rates, required to offset the decline of 1½ U.S. cents in the exchange rate, attributable to the increase in the net capital outflows of funds at the time the transactions occurred, is 130 basis points.

So, they estimate that the 1½ cents would be about 130 basis points, which is 1.3 per cent. The net takeovers last year were something in the neighbourhood—in capital outflow—of \$10 billion, but that is not on a permanent basis.

That relates to my earlier point that it is still difficult to embark on such a canadianization program at the same time that the Governor is pegging the exchange rate. The timing of the policy is important.

Mind you, it may well have been that that could not have been foreseen, and it is hard to jump off a program once it is in place, but the combination of those two was quite devastating in terms of the impact on Canadians, but not on all Canadians as the senator pointed out, but certainly on Canadians who had no access and no ability to write off the interest cost of borrowing.

Senator Benidickson: Dr. MacIntosh yesterday referred to a Bank of Montreal report in answering a question put by myself with respect to pinning down the timetable with respect to these take-overs. Do you think that that is the same kind of reference that Dr. MacIntosh gave yesterday, Dr. Clendenning?

Dr. Clendenning: Yes, I think Dr. MacIntosh had the same view about the take-over problem as Dr. Courchene has.

Senator Benidickson: I was trying to get Dr. MacIntosh to put that into a timetable.

Dr. Clendenning: I think that that was approximately the same timetable.

Senator Benidickson: The witness this morning has given us something more definite with respect to what portion of 1981 bank money was available for take-overs.

[Traduction]

M. Courchene: La seule étude que j'ai vue sur son coût réel a été publiée par la Banque de Montréal. Elle porte sur la période d'octobre 1980 à juin 1981. Et précise:

Les mouvements de capitaux provoqués par les prises de contrôle semblent avoir affaibli le dollar canadien de 1½ cent au cours de cette période. En second lieu, on prédit une nouvelle baisse du taux de change pouvant aller jusqu'à 1¼ cent à cause des paiements des intérêts requis pour assurer le service de la dette provoquée par ces prises de contrôle. En troisième lieu, si les sorties nettes de capitaux provoquées par ces prises de contrôle se poursuivent au rythme de 1,6 milliard par trimestre . . .

Elles ont en fait été beaucoup plus élevées que ça.

—le dollar se stabiliserait finalement à environ 5 cents au-dessous de la valeur par rapport au dollar américain qu'il atteindrait en l'absence de prises de contrôle. En quatrième lieu, l'augmentation des taux d'intérêt à court terme par rapport aux taux d'intérêt américains, nécessaire pour compenser la baisse de 1½ cent É.-U. du taux de change provoquée par les sorties nettes de capitaux au moment des transactions, est de l'ordre de 130 centièmes de points.

Ils estiment donc que le 1½ cent correspondrait à environ 130 centièmes de points, ce qui représente 1,3 p. 100. Les prises de contrôle nettes, l'an dernier, ont représenté en sorties de capitaux un montant de l'ordre de dix milliards, mais cela ne se présente pas sur une base permanente.

Ceci me ramène à ce que j'ai dit tout à l'heure, à savoir qu'il demeure difficile de se lancer dans un tel programme de canadianisation au moment même où le Gouverneur bloque le taux de change. Le moment de la politique mise en œuvre joue un rôle important.

Ceci dit, il se peut très bien qu'on ait pas pu le prévoir, et il est difficile de renoncer à un programme une fois qu'il est en place, mais la combinaison de ces deux éléments a eu un effet dévastateur sur les Canadiens, encore que pas sur tous, comme l'a fait remarquer le sénateur, mais en tout cas sur ceux qui n'avaient pas la possibilité de déduire l'intérêt de leur emprunt.

Le sénateur Benidickson: M. MacIntosh a fait allusion, hier, au rapport de la Banque de Montréal lorsqu'il a répondu à la question que j'avais posée à propos de la détermination précise du calendrier en ce qui concerne ces prises de contrôle. Pensez-vous qu'il s'agisse là du même genre de référence que celle qu'il a donnée hier, M. Clendenning?

M. Clendenning: Oui, je crois que M. MacIntosh avait le même point de vue à l'égard du problème des prises de contrôle que M. Courchene.

Le sénateur Benidickson: J'essayais d'amener M. MacIntosh à fixer cela dans le temps.

M. Clendenning: Je crois que c'était à peu près le même calendrier.

Le sénateur Benidickson: Le témoin de ce matin nous a fourni des renseignements plus précis sur la portion des fonds

[Text]

Dr. Clendenning: Just to go back on the exchange rate question, one of the Governor's major arguments, as you have stated, is that a drop in the exchange rate would lead to higher import prices in Canada, would fade into the CPI and raise the rate of inflation, or, alternatively, prevent the rate of inflation from improving as much as it might otherwise have.

Also you and the Governor indicated that one of the reasons we have high interest rates in the country is that we also have a high rate of inflation.

What impact do you think a further decline in the exchange rate would have, through the inflation mechanism, on interest rates? Are we in a vicious circle in trying to, perhaps, let the exchange rate go more freely, which from time to time may be in a downward direction? Would that only complicate the problem of inflation and high interest rates in the country? Would that ease the problem, as others have indicated it would?

Dr. Courchene: There is no question that if the exchange rate falls there will be upward pressure on costs in this country because the price of imports would rise. If one notes that imports amount to 33 per cent of our GNP this means a 3 per cent fall in the exchange rate will equal a one per cent rise in the CPI. So you will get that direct impact.

Whether or not that shows up fully in prices depends in part on the monetary strategy that is being followed, and the ability to push those prices through to the final product. Some of those are final products which we import directly.

I think the Governor is on much more solid ground when he argues that what would be unacceptable would be to follow the recommendations coming from other quarters of this country by arbitrarily decreasing the interest rate by 4 per cent. At that point one has nothing to hang the exchange rate on. If one wants to hold the interest rate at 12 per cent rather than at 15 or 16 per cent, then there will be a slide in the dollar, but more than that, it is difficult to project how far that will go. It could really go a long way in that case because one is not holding any "nominal quantity fix"—which is a technical monetary term. If one is not doing that, there could be no limit to the slide. I say that, because the way one keeps interest rates down is to flush more money into the system. When doing that, one perpetuates the inflation problem and perhaps generates a further exchange rate decline.

I agree fully with the Governor that that policy is extremely dangerous. What is not so dangerous is to argue that if we have monetary targets in the face of an interest rate spike, we should just keep those targets, and in the face of a U.S. interest rate increase the exchange rate will fall and interest

[Traduction]

bancaires qui étaient disponibles en 1981 pour les prises de contrôle.

M. Clendenning: Pour en revenir à la question du taux de change, un des grands arguments du Gouverneur, comme vous l'avez indiqué, est que toute baisse du taux augmenterait le prix des importations au Canada, se fonderait dans l'I.P.C. et accroîtrait le taux d'inflation, ou empêcherait celui-ci de s'améliorer autant qu'il aurait pu le faire autrement.

D'autre part, le Gouverneur et vous avez déclaré qu'une des raisons pour lesquelles nous souffrons d'un taux d'intérêt élevé dans ce pays tient à ce que nous avons également un taux d'inflation élevé.

Quelles seraient, à votre avis, les répercussions qu'aurait, par le biais du mécanisme de l'inflation, une baisse encore plus accusée du taux de change sur les taux d'intérêt? Sommes-nous pris dans un cercle vicieux lorsque nous essayons, peut-être, de donner plus de liberté au taux de change qui peut d'ailleurs, de temps à autre, s'orienter à la baisse? Est-ce que cela ne ferait que compliquer le problème de l'inflation et des taux d'intérêt élevés dans notre pays? Ou cela permettrait-il au contraire d'atténuer le problème comme certains l'ont déclaré?

M. Courchene: Il est absolument indéniable que s'il y a un fléchissement du taux de change, ce pays subira une hausse des prix, à cause de l'augmentation du prix des importations. Il faut que vous considériez que ces importations représentent 33 p. 100 de notre PNB, ce qui signifie qu'une baisse de 3 p. 100 du taux de change se traduira par une augmentation de 1 p. 100 de l'I.P.C. Vous en subirez donc directement le contrecoup.

Le fait que cela se répercutera pleinement sur les prix ou non dépend en partie de la stratégie monétaire que nous suivons, et de la capacité à répercuter ces prix sur le produit final. Certaines de ces importations sont des produits finis que nous importons directement.

J'estime que la position du Gouverneur est beaucoup plus solide lorsqu'il déclare que ce qui serait inacceptable serait de suivre les recommandations émanant de divers autres secteurs de notre pays et de réduire arbitrairement le taux d'intérêt de 4 p. 100. Lorsqu'on en arrive là, le taux de change n'a plus rien à quoi s'accrocher. Si l'on veut maintenir les taux d'intérêt à 12 p. 100 plutôt qu'à 15 ou 16 p. 100, il y aura un fléchissement du dollar, mais qui plus est, il est difficile de prévoir jusqu'où il ira, il pourrait vraiment tomber très bas du fait qu'on ne conserve aucune quantité nominale fixe—ce qui est une expression monétaire technique. Si on ne fait pas cela, le fléchissement risque de ne pas s'arrêter. Je vous dis cela, parce que la façon d'empêcher les taux d'intérêt de monter consiste à injecter plus d'argent dans le système, et lorsque l'on fait cela, on perpétue l'inflation et on provoque peut-être une nouvelle baisse du taux de change.

Je suis tout à fait d'accord avec le Gouverneur pour reconnaître que cette politique est extrêmement dangereuse. Ce qui est moins dangereux est de soutenir que si nous avons des objectifs monétaires, face à une pointe du taux d'intérêt, nous devrions nous en tenir à ces objectifs. En cas de hausse du taux

[Text]

rates might initially have to rise, but eventually the targets become biting, and at that point you will put a stop to the exchange rate fall because interest rates will start rising. So, one can apportion some of the interest rate increases in the U.S. into an exchange rate fall and an interest rate increase without having any danger of the exchange rate disappearing out of sight. That happens simply because one is holding tight to the monetary targets.

That would have been my recommendation. Generally, I would recommend that we define money so that the community is satisfied with the definition, and then stick to that definition.

The Chairman: I see the point of the definition being one that is acceptable to the community, but as I understand your argument, the beacon that should be used by the Bank is the aggregates—that is, the reserves rather than the level of interest rates; is that not so?

Dr. Courchene: I think if you go back to 1975 and 1977 you will see that the Governor succeeded brilliantly in convincing Canadians that we had a new monetary strategy going. All of the investment houses were publishing rates of money growth relative to target. When money got above target, there was an expectation that interest rates were going to rise to bring it back in target. So the Governor had convinced Canadians that the policy was predictable and that they knew what would happen—maybe they didn't know exactly when, but they had a pretty good indication—and we were set on a path where the policy was both understandable and convincing.

I am saying that we lost a lot of that by the exchange rate focus, because it lost some of the “made in Canada” aspect of it. I think we also lost some of it, eventually, by the interest rate control mechanism, because invariably if you are starting to control things like interest rates they become politicized. People start to focus on interest rates and on the exchange rate, when the thrust of the policy is really the money supply. In that sense the public starts to focus on precisely the wrong variables. When was the last time that you saw the front page of the *Globe and Mail* focus on the money supply, which is really supposed to be our monetary approach? We don't do that. I think it hit home early in 1981, when the Governor lowered the target range to 4—to 8 per cent for M1. That was an incredibly restrictive target range, because it did not even allow for the ongoing rate of nominal growth, let alone any real growth. This was virtually ignored by the press, and yet in some ways it was the most significant target range reduction to date.

If we have got ourselves into the situation where the Governor is making an important pronouncement and nobody is

[Traduction]

d'intérêt américain, le taux de change baissera et les taux d'intérêt devraient peut-être monter au début, mais les objectifs finissent par s'imposer et lorsque vous en arrivez là, vous donnerez un coup d'arrêt à la chute du taux de change parce que les taux d'intérêt commenceront à monter. On peut donc faire absorber certaines des augmentations du taux d'intérêt aux États-Unis par la chute du taux de change et l'augmentation du taux d'intérêt au Canada sans courir le risque de voir le taux de change grimper aux nues. Cela se produit simplement parce que l'on ne lâche pas les objectifs monétaires.

Voilà la recommandation que j'aurais faite. Je recommanderais d'une façon générale que nous donnions à la monnaie une définition qui satisfasse la collectivité, et que nous nous y tenions.

Le président: Je comprends que vous vouliez une définition que la collectivité puisse accepter, mais si je comprends bien votre argument, ce sont les agrégats que la Banque du Canada devrait utiliser comme point de repère—c'est-à-dire les réserves plutôt que le niveau des taux d'intérêt; est-ce bien cela?

M. Courchene: Je crois que si vous revenez à 1975 et 1977 vous verrez que le Gouverneur a brillamment réussi à convaincre les Canadiens que nous avions une nouvelle stratégie monétaire qui marchait. Toutes les sociétés d'investissement publiaient des taux de croissance de la monnaie en fonction de l'objectif. Lorsque celui-ci a été dépassé, on s'attendait à ce que les taux d'intérêt augmentent de manière à la ramener à l'objectif fixé. Le Gouverneur avait donc réussi à convaincre les Canadiens que les résultats de la politique étaient prévisibles et qu'ils savaient ce qui allait se passer. Peut-être ne savaient-ils pas exactement quand cela se ferait, mais ils en avaient une idée assez précise et nous nous sommes donc trouvés engagés sur une voie où la politique était à la fois compréhensible et convaincante.

Je soutiens que nous avons beaucoup perdu en nous laissant obnubiler par le taux de change, car le côté «fabriqué au Canada» y a beaucoup perdu. Je crois que c'est le mécanisme de contrôle du taux d'intérêt qui a fini par nous faire perdre une partie de tout cela parce qu'invariablement, si vous commencez à contrôler des éléments tels que les taux d'intérêt, ils se politisent. Les gens commencent à porter toute leur attention sur les taux d'intérêt et sur le taux de change, alors que ce qui compte réellement dans la politique, c'est la masse monétaire. En ce sens, le public commence à s'intéresser précisément aux mauvaises variables. Vous souvenez-vous de la dernière fois que vous avez vu le *Globe and Mail* traiter de la question de la masse monétaire en première page, qui est vraiment censée être notre méthode monétaire? Nous ne faisons pas cela. Je crois que cela nous a durement frappés au début de 1981, lorsque le Gouverneur a abaissé l'objectif à 4—à 8 p. 100 pour M1. C'était là une fourchette incroyablement serrée, parce qu'elle n'autorisait même pas le taux régulier de croissance nominale, sans même parler de croissance réelle. La presse a pratiquement passé ce fait sous silence bien qu'à certains égards il s'agissait là de la réduction de la fourchette d'objectifs la plus importante.

Eh bien, si nous nous plaçons nous-mêmes dans une situation qui amène le Gouverneur à annoncer quelque chose

[Text]

taking it seriously, then something has gone dramatically wrong with the overall confidence that people have in the policy.

I am trying to point out some of the areas where confidence is lacking, but, despite the fact that I come down quite hard on the Governor and the bank on some occasions, I am supporting the basic philosophy and I am just trying to work around the edges and say, "Here is where I hope you can regain a bit of confidence and make your policy more convincing to the public."

The Chairman: I have no trouble agreeing with you there. Indeed, in 1971 I think we recommended that the central bank use reserves rather than the interest rate control.

The difficulty I am having with the situation is twofold. As I understand it, the American policy is related to control of the reserves or the aggregates, and the interest rates are allowed to go wherever they have to.

Dr. Courchene: Yes.

The Chairman: It seems to me that they have suffered unacceptable swings in their interest rates. Secondly, the public there seems to be focusing as much on interest rates as the public here does. In other words, by having the target ranges as your objective you still have the public perception that it is interest rates that are the problem. I guess that is because they have to pay the interest rates.

Dr. Courchene: Right. It is true that the Americans, from the time they adopted reserve control, which was the fall of 1980, have had a lot more variability in interest rates. Looking at that, the argument then would appear to be that, yes, those who say that base control will lead to variable interest rates are correct.

I would remind you that the interest rate spike that first came about was in the fall of 1979, and that went on right until March, 1980. That spike had some very peculiar aspects to it. It was there, I believe, that the Americans came close to losing faith in the value of their currency. If you remember that period, the price of gold shot up dramatically in the fall of 1979, I believe.

Senator Benidickson: I believe the price of gold peaked in January of 1980. I was travelling at the time so I am conscious of that.

Dr. Courchene: Yes, that is right. In the eyes of many people this rise in the price of gold was geared to the lack of confidence in the American dollar. The second thing that happened in that period was the second oil price increase in the world. That really hit the American psychology quite hard. The third thing that happened was that the Russians moved into Afghanistan around Christmastime of 1979 or early in 1980. There was a fear then of further monetary explosion in the United States related to defence refinancing. So the confidence level in the American dollar was extremely low.

[Traduction]

d'important et que personne ne le prenne au sérieux, il faut que la confiance générale des gens à l'égard de la politique ait été très gravement ébranlée.

J'essaye de vous montrer certains des domaines où cette confiance manque, mais en dépit du fait que je me montre fort sévère à l'égard du Gouverneur, et de la Banque, à certains égards, je suis d'accord avec les principes qui les guident et je m'efforce simplement de prendre la situation sous un autre angle et de dire «Voilà les points sur lesquels j'espère que nous pouvons rétablir un peu la confiance et rendre notre politique plus convaincante aux yeux du public.»

Le président: Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. C'est en effet en 1971, je crois, que nous avons recommandé que la Banque centrale utilise ses réserves plutôt que d'exercer un contrôle sur le taux d'intérêt.

Il y a deux choses que j'ai des difficultés à accepter dans la situation. Si je comprends bien, la politique américaine porte sur le contrôle des réserves ou des agrégats, et donne une entière liberté aux fluctuations des taux d'intérêt.

M. Courchene: Oui.

Le président: Il me semble que ces taux d'intérêt ont connu des fluctuations d'une ampleur inacceptable. En second lieu, le public américain semble attacher autant d'importance aux taux d'intérêt que le public canadien. En d'autres termes, si vous visez certaines fourchettes d'objectifs, le public continue malgré tout à penser que ce sont les taux d'intérêt qui sont la source des problèmes. Sans doute parce que ce sont eux qui ont à les payer.

M. Courchene: C'est exact. Il est vrai que les Américains, depuis l'automne de 1980, époque à laquelle ils ont adopté le contrôle des réserves, ont connu des variations de taux d'intérêt beaucoup plus marquées. Il semblerait donc bien que ceux qui disent que le contrôle de la masse monétaire amènera des taux d'intérêt variables, ont raison.

Permettez-moi de vous rappeler que la pointe des taux d'intérêt qui s'est produite pour la première fois à l'automne de 1980 et qui s'est maintenue jusqu'en mars 1981 présentait des caractéristiques très particulières. C'est à ce moment, je crois, que les Américains ont été à deux doigts de perdre confiance en la valeur de leur monnaie. Si vous vous souvenez de cette époque, le prix de l'or avait alors connu une hausse spectaculaire, au cours de l'automne 1979, je crois.

Le sénateur Benidickson: Je crois que le prix de l'or a atteint son maximum en janvier 1980. J'étais en voyage à l'époque et je m'en souviens donc bien.

M. Courchene: Oui, c'est exact. Pour beaucoup de gens cela était lié à la confiance dans le dollar américain. L'autre événement marquant de cette époque a été la seconde hausse du prix du pétrole dans le monde. Cela a profondément marqué les Américains sur le plan psychologique. La troisième chose qui s'est produite a été l'invasion de l'Afghanistan par les Russes à l'époque de Noël 1979 ou au début de 1980. On a craint alors une nouvelle explosion monétaire aux États-Unis, liée au refinancement de la défense. La confiance dans le dollar américain était alors au plus bas.

[Text]

I think the interest rate spike was valuable in the sense that it quickly dissipated the confidence problem, and the mistake was to have a drop, as we talked about earlier, in eight weeks by about 10 percentage points. But that interest rate spike we can explain just on the necessity of maintaining public support in the American dollar at that point.

More recently interest rates in the U.S. have been high, but they are not that volatile. It looks like the Americans are holding the interest rates up there until some dramatic thing happens to the inflation rate. Well, that something has happened to the inflation rate, and I cannot understand why the interest rates are still so high. The argument is always that they are high because the deficit is so high in the United States, but I still think that their interest rates are too high and that they are going to have to come down.

Senator Godfrey: But may I interject a question as a layman?

Dr. Courchene: I always hate questions from laymen.

Senator Godfrey: The older I get the less hesitant I am in showing my ignorance.

In your paper on page 6 you say it would be much better if the bank were to adopt a reserve base control mechanism, and I believe you were talking about base control of reserves. Just for unenlightened people like me, can you tell me what you are talking about there?

Dr. Courchene: All right. Base control refers to controlling the system of monetary aggregates, or controlling a monetary aggregate by controlling the monetary base—that is reserves of the chartered banks plus the currency in the hands of the public. There is a potential problem in there, because the currency in the hands of the public can be quite volatile. In effect, the U.S. has said, "Let's let currency go where it will. Maybe new electronic games will require \$6 million in coins. Let that be. Let's just control the reserve portion of that, the bank credit portion." That is what I call reserve control, just controlling the chartered bank reserves.

Senator Godfrey: The effect of that would be to control the amount of credit.

Dr. Courchene: That is right.

Senator Godfrey: It is really a form of credit control.

Dr. Courchene: Well, it is the control of the liabilities of the bank system. It is a money supply control procedure. There is potential slippage, depending on what those reserves are to be held against and the various reserve ratios that are applied to them.

Senator Godfrey: You are saying that, if you want to control the amount of money they can push out, you have to up the reserve requirement.

[Traduction]

Je crois que la poussée des taux d'intérêt a été utile en ce sens qu'elle a rapidement dissipé tout cela, et l'erreur a été de laisser se produire en huit semaines une baisse d'environ 10 points de pourcentage, comme nous en avons parlé tout à l'heure. Mais cette poussée des taux d'intérêt peut simplement s'expliquer par la nécessité de maintenir à l'époque le soutien du public à l'égard du dollar américain.

Depuis quelque temps, les taux d'intérêt sont élevés mais ne sont pas tellement instables aux États-Unis. J'ai l'impression qu'on va les maintenir à ce niveau jusqu'à ce que le taux d'inflation connaisse un changement spectaculaire. Eh bien, cela s'est effectivement produit et je ne réussis pas à comprendre pourquoi leurs taux d'intérêt demeurent aussi élevés. On invoque toujours l'argument qu'ils le sont parce que le déficit est lui-même très élevé aux États-Unis, mais je demeure persuadé que ces taux d'intérêt sont trop élevés et qu'il va falloir qu'ils baissent.

Le sénateur Godfrey: Puis-je poser une question de profane?

M. Courchene: Je me méfie toujours beaucoup des questions de profane.

Le sénateur Godfrey: En vieillissant, j'ai de moins en moins de scrupules à montrer mon ignorance.

A la page 6 de votre article vous déclarez qu'il vaudrait beaucoup mieux que la Banque adopte un mécanisme de contrôle du fonds de réserves, et je crois bien que vous parliez de ce contrôle. Pour les non initiés comme moi, pourriez-vous me dire ce dont il s'agit?

M. Courchene: Très bien. Le contrôle de base a trait au contrôle du système des agrégats monétaires, ou au contrôle d'un agrégat monétaire en contrôlant la masse monétaire, c'est-à-dire les réserves des banques à charte plus la monnaie aux mains du public. Il y a là un problème en puissance, parce que cette monnaie peut être fort volatile. En effet, les États-Unis ont déclaré, «Laissez entière liberté à la monnaie. Il se peut qu'on ait besoin de six millions de pièces pour les nouveaux jeux électroniques. Très bien. Contentons-nous de contrôler l'élément réserve de tout cela, c'est-à-dire la part du crédit bancaire.» C'est cela ce que j'appelle le contrôle des réserves, c'est-à-dire un contrôle uniquement exercé sur les réserves des banques à charte.

Le sénateur Godfrey: Cela aurait pour effet de contrôler le montant du crédit.

M. Courchene: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Est-ce en réalité une forme du contrôle du crédit?

M. Courchene: Eh bien, c'est le contrôle des éléments de passifs du système bancaire. C'est une méthode de contrôle de la masse monétaire. Il y a des risques de dérapage, qui dépendent de ce contre quoi les réserves sont tenues et des divers taux de réserves qui leur sont appliqués.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire par là que si vous voulez contrôler le montant d'argent qu'ils peuvent mettre en circulation, vous êtes obligé de relever le montant minimum des réserves exigé.

[Text]

Dr. Courchene: You simply tell the chartered banks, for example the reserve requirement and that for the next three months they are going to get enough reserves and, only that much, to allow, say, my new definition of M2 of the broader money to grow by 8 per cent. If it costs them more than that they will have to pay through the nose for those reserves to back them up.

The Chairman: Isn't it fair to say that we no longer do much to change the reserve requirements now? We may change the reserves, but the reserve requirements are left pretty much alone.

Dr. Courchene: that is right. We just started that in the 1967 Bank Act and it was carried on in this Bank Act. It is something I don't like, because it gives the bank a crutch: They can argue, "Look, we can't possibly go to reserve control. But wouldn't it be nice if, once we chose our aggregate, we had the same reserve ratio applying to all components of the aggregate, making it zero for the rest of bank liabilities?" They would say, "Well, we are not allowed by law not to change that." I am very unhappy—and I have said so in the book—that the implication of the new Bank Act is that once again the reserve ratios are frozen. I don't know how many other countries are frozen in terms of their central bank's ability to change reserve requirements, but I think the Bank should have been given the ability to change its reserve requirements in order to effect a more appropriate monetary control.

Mr. Peter Sagar, Adviser to the Committee: The Bank of Canada can change reserves through its manipulation of Government of Canada deposits.

Dr. Courchene: It can change reserves, but I thought the senator was asking about reserve requirements or the reserve ratio.

The Chairman: I was not arguing that you could not change the reserves. I just wanted to make the point, in respect of what Senator Godfrey was saying, that it is now not possible in Canada to change the reserve requirements.

Dr. Courchene: I regret that that is the way the institutions operate now.

Senator Benidickson: You regret the government policy in the Bank Act, in other words, that makes that result.

Dr. Courchene: I think that the central bank ought to be able to move the reserve ratios around and, if it wants, be able to make them identical for those liabilities it deems to be part of the definition of the money supply.

Senator Benidickson: But it cannot because of the legislation of 1967.

Dr. Courchene: And of 1981.

Senator Benidickson: Repeated in 1981, yes.

[Traduction]

M. Courchene: Vous dites simplement aux banques à charte, par exemple, que dans les trois mois qui suivent elles vont accumuler suffisamment de réserves, mais pas plus, pour permettre au M2, selon la définition plus large que j'en donne, d'augmenter de 8 p. 100. Si cela leur coûte plus, elles seront obligées de payer une fortune pour obtenir ces réserves.

Le président: N'est-il pas juste de dire que nous ne faisons plus grand chose maintenant pour modifier les exigences en matière de réserves? Nous pouvons changer les réserves elles-mêmes, mais nous ne touchons pratiquement pas aux exigences minimum.

M. Courchene: C'est exact. Nous avons pris cette position dans la Loi sur la banque de 1967 et elle persiste dans la nouvelle Loi sur la banque. Cette situation ne me plaît pas, car elle donne une excuse à la Banque; elle peut déclarer, «Écoutez, il nous est tout simplement impossible de recourir au contrôle des réserves, mais ne serait-ce pas épatant si, une fois choisi notre agrégat, nous appliquions le même taux de réserves à tous les éléments de cet agrégat en le ramenant à zéro pour le reste des éléments de passif?» On vous répondra, «eh bien, nous n'y pouvons rien, la Loi nous interdit tout changement.» Comme je l'ai déclaré dans mon livre, je ne suis pas du tout satisfait de voir que la nouvelle Loi sur la Banque implique qu'encore une fois les taux de réserves sont gelés. Je ne sais pas dans combien de pays la Banque centrale se trouve dans la même situation, mais j'estime que la nôtre aurait dû être autorisée à modifier ces exigences en matière de réserves afin d'exercer un contrôle monétaire plus approprié.

M. Peter Sagar, conseiller auprès du comité: La Banque du Canada peut changer les réserves en jouant sur les dépôts du gouvernement du Canada.

M. Courchene: Elle peut changer les réserves, mais j'avais cru comprendre que le Sénateur parlait des exigences en matière de réserves ou du taux de réserves.

Le président: Je ne prétendais pas qu'il est impossible de modifier les réserves. Je voulais simplement faire observer, à propos de ce que disait le Sénateur Godfrey, qu'il est maintenant impossible au Canada de modifier les exigences sur ce point.

M. Courchene: Je regrette de voir que c'est ainsi que fonctionnent actuellement nos institutions.

Le sénateur Benidickson: En d'autres termes, vous déplorez la politique du gouvernement qui s'exprime dans la Loi sur la Banque et donne ce résultat.

M. Courchene: Je trouve que la Banque centrale devrait être en mesure de jouer avec les taux de réserves et, si elle le désire, de les rendre identiques aux éléments de passifs qu'elle considère comme partie intégrante de la définition de la masse monétaire.

Le sénateur Benidickson: Mais la Loi de 1967 l'en empêche.

M. Courchene: Et celle de 1981.

Le sénateur Benidickson: Reprise en 1981, oui.

[Text]

Dr. Courchene: Yes.

Senator Godfrey: I am becoming even more confused. You say it would be much better if the bank were to adopt a reserve base control mechanism. I have the impression that they cannot do that legally.

Dr. Courchene: Oh, they can do it, but it becomes a bit more tricky because they have to work with these varying reserve requirements. It is only three per cent against savings deposits and 10 per cent now against demand deposits, so given dollar reserves will support more savings deposits than chequing deposits. You can work with that, but it might be a lot easier if a given dollar reserve supported the same amount, maybe four per cent across the board. It just makes it a bit more clumsy to work with the system, but it is still workable.

Mr. Sagar: I should like to return to a point which is essential to your view of the way monetary policy should operate, and that is the question of expectations, what people believe money supply is doing. You say in the paper you submitted to the committee that the bank is in for serious problems if Canadians do not place sufficient credence in the role of M1 as the appropriate monetary indicator. Back in 1976-77, and indeed right through to today, I do not know very many Canadians who have looked at M1 as the appropriate indicator. Other than financial analysts, very few people do look at M1 as the indicator. They do look at interest rates, because that is what affects them; it affects their behaviour directly. Why would you suggest that it is more appropriate to control M1 than for the bank to come out with a statement that it is going to base its policies on setting a real interest rate, for example, at seven per cent?

Dr. Courchene: I do not like part of your preamble. It seems to me that it certainly is true that people are worried about interest rates. However the financial analysts were looking at charts of money growth in order to better predict the direction of interest rates, so that part is consistent. To follow that up, if you believed that money mattered in the system and you saw diverging patterns, M1 going down, as it has in the last couple of years, the broader aggregates going up—

Senator Benidickson: What do you mean by broader aggregates?

Dr. Courchene: The broader aggregates would be either the M2 or the monetary base or my preferred definition that I talked about earlier. I have charts of them in my book, and they tend to increase right after 1978, about the same time that inflation went back up. If people are watching one of these broader aggregates and believe that is the right aggregate, then they are going to have a very different formation of what they expect future inflation rates to be than if they look at M1. That is why it is important.

[Traduction]

M. Courchene: En effet.

Le sénateur Godfrey: Je m'y perds de plus en plus. Vous dites qu'il faudrait beaucoup mieux que la Banque adopte un mécanisme de contrôle de la masse de réserves. J'ai l'impression qu'elle ne peut pas le faire légalement.

M. Courchene: Oh si, elle peut le faire, mais cela devient un peu plus compliqué parce qu'elle est obligée de tenir compte de ces diverses exigences en matière de réserves. Cela représente seulement trois p. cent des dépôts d'épargne et maintenant 10 p. 100 des dépôts à vue, si bien qu'il y aura un plus grand nombre de comptes d'épargne que de comptes-chèques qui pourront s'appuyer sur les réserves en dollars. Cela peut marcher, mais les choses seraient beaucoup plus faciles si c'était le même montant, par exemple, 4 p. 100 pour tout le monde, qui s'appuyait sur une réserve en dollars donnée. Cela rend le système un peu plus difficile à manier, mais il fonctionne quand même.

M. Sagar: J'aimerais revenir à un point qui me paraît essentiel dans votre interprétation de la manière dont la politique monétaire devrait fonctionner; Il s'agit de la question des attentes, de ce à quoi sert la masse monétaire aux yeux des gens. Dans le document que vous avez remis au Comité vous dites que la Banque va connaître de sérieux problèmes si les Canadiens n'accordent pas suffisamment de foi au rôle de M1 en tant qu'indicateur monétaire approprié. En 1976-1977, je ne connaissais pas beaucoup de Canadiens qui considéraient que M1 était un indicateur approprié, et je dirais qu'il en va encore de même aujourd'hui. En dehors des analystes financiers, très peu de gens considèrent que M1 est l'indicateur. Ils suivent, bien sûr, les taux d'intérêt, parce que ceux-ci les touchent et qu'ils affectent directement leur comportement. Pourquoi dites-vous qu'il est préférable de contrôler M1 que d'avoir une Banque centrale qui déclare qu'elle va asseoir ses politiques sur l'établissement d'un taux d'intérêt réel de 7 p. 100, par exemple?

M. Courchene: Il y a une partie de votre proposition qui ne me convient pas. Il me semble indéniable que les gens s'inquiètent des taux d'intérêt, mais que les analystes financiers étudient les courbes de croissance monétaire afin de mieux pouvoir prédire la direction que prendront les taux d'intérêt. Pour reprendre ce point, si vous croyez que la monnaie avait une importance dans le système et si vous constatiez des tendances divergentes, la baisse de M1, comme cela a été le cas ces deux dernières années, la hausse des agrégats plus larges—

Le sénateur Benidickson: Qu'entendez-vous par agrégats plus larges?

M. Courchene: Les agrégats plus larges seraient soit le M2 ou la masse monétaire ou encore la définition dont j'ai parlé et que je préfère. Dans les tableaux que je leur ai consacrés dans mon livre, ils tendent à augmenter immédiatement après 1978, à peu près à la même époque que la reprise de l'inflation. Si les gens observent un de ces agrégats plus larges et croient qu'il s'agit de bon agrégat, ils se feront une idée très différente de la future inflation de celle qu'ils auraient s'ils étudiaient le M1. C'est pourquoi c'est important.

[Text]

Mr. Sagar: That is a pretty key assumption, because you say "if people believe that." Do you really think people do? I do not know anybody in the labour unions who do, quite frankly.

Dr. Courchene: Who do what?

Mr. Sagar: Believe that that monetary aggregate is the important thing they should use for determining their expectations and future wage increases.

Dr. Courchene: Surely the impact of the money supply will eventually influence the economy. The question you are asking is whether people will make the jump by looking at what is happening to money now and base expectations on what is going to happen to inflation a short while from now and make wage bargains on that assumption.

Mr. Sagar: The Bank of Canada has options. It can set real interest rates and let money supply fall where it wishes. You submit that that is what it is basically doing now. I tend to agree with you. Governor Bouey last year said before this committee that the cutting edge of the bank's policy was interest rates. It strikes me that he does not himself believe that people base expectations on money supply changes, although the bank continues to publish them. If you believe people's expectations are more directly formed by interest rate targets, then the bank's appropriate policy should be to influence those expectations directly.

Dr. Courchene: There is a problem with focussing on real interest rates, because the whole system can get away from you unless you are willing to have a fluctuating real interest rate. If you just say that real interest rates in Canada always have to be three per cent—in other words, the interest rate always has to be three per cent above the inflation rate—nothing in that system will prevent you from ending up with an inflation rate of 42 per cent and an interest rate of 45 per cent, which is still a three per cent real interest rate. At some point you have to have some nominal aggregate that you are controlling to make sure that the system does not get out of line. I know a lot of people argue for real interest rates, but at least you have to have a variable real interest rate. When inflation gets a bit high, you have to raise that real interest rate, and vice versa, which I think in the longer term will boil down to the same thing as having an appropriate monetary growth stance.

Mr. Sagar: You raise another important point there. This committee, all of us in Ottawa and all across Canada, seem to receive a wide range of advice on this topic from academics, business groups and so on. It strikes me that the community of economists, academic and otherwise, have not got their act together. Could you give us your comments on that? Why is it so diverse?

Dr. Courchene: I think I told you when I started out why we have not got our act together. We are wrestling with a problem

[Traduction]

M. Sagar: C'est là une supposition particulièrement importante, car vous dites «si les gens croient que.» Croyez-vous vraiment que ce soit le cas? Bien franchement, je ne connais personne dans les syndicats qui croient à cela.

M. Courchene: Qui croit quoi?

M. Sagar: Qui croit que c'est l'agrégat monétaire qui est important et qu'ils devraient s'en servir pour fixer leurs attentes et les futures augmentations de salaires.

M. Courchene: Sûrement, l'impact de la masse monétaire finira par influencer sur l'économie. La question que vous posez est de savoir si les gens feront le saut en observant ce qui arrive actuellement à la monnaie et s'ils fonderont leurs attentes sur ce qui va arriver à l'inflation à court terme et négocieront leurs salaires en fonction de cela.

M. Sagar: La Banque du Canada a plusieurs options. Elle peut fixer des taux d'intérêt réels et laisser la masse monétaire aller où elle veut. Selon vous c'est en gros ce qui se passe maintenant. Je tends à partager votre avis. L'an dernier, le gouverneur Bouey a déclaré devant ce Comité que c'étaient les taux d'intérêt qui constituaient l'arme majeure de la politique de la Banque. J'ai l'impression qu'il ne croit pas lui-même que les gens fondent leurs attentes sur les changements de la masse monétaire, en dépit du fait que la Banque continue à les publier. Si vous croyez que les attentes des gens sont plus directement conditionnées par les objectifs concernant les taux d'intérêt, la politique de la Banque devrait alors consister à influencer directement sur ces attentes.

M. Courchene: Mettre l'accent sur les taux d'intérêt réels crée un problème, car le système tout entier peut échapper à votre contrôle à moins que vous ne soyez prêt à accepter un taux d'intérêt réel qui fluctue. Si vous déclarez simplement que les taux d'intérêt réels au Canada doivent toujours être de trois pour cent—en d'autres termes, que le taux d'intérêt doit toujours être de trois pour cent supérieur au taux d'inflation—il n'y a absolument rien dans ce système qui vous empêchera de vous retrouver avec un taux d'inflation de 42 p. 100 et un taux d'intérêt de 45 p. 100, ce qui correspond toujours à un taux d'intérêt réel de trois pour cent. Il vous faudra à un moment ou à un autre avoir un agrégat nominal que vous contrôlez pour pouvoir être sûr que le système ne devienne pas incontrôlable. Je connais beaucoup de partisans des taux d'intérêt réels, mais il vous faut au moins avoir un taux d'intérêt réel variable. Lorsque l'inflation devient un peu trop forte, vous êtes obligé de relever ce taux d'intérêt réel, et vice-versa, ce qui, à mon avis, revient à long terme à la même chose qu'avoir une politique appropriée de croissance monétaire.

M. Sagar: Vous venez ici de soulever une autre question importante. Ce Comité, nous tous à Ottawa et tous ceux qui se trouvent ailleurs au Canada, semblent recevoir toutes sortes de conseils sur cette question d'universitaires, de groupes d'affaires etc. J'ai l'impression que les économistes, les universitaires et les autres, ne savent pas très bien où ils en sont. Pourriez-vous nous faire vos commentaires là-dessus? Pourquoi les avis sont-ils si divers?

M. Courchene: Je crois vous avoir expliqué au début pourquoi nous n'avions pas réussi à nous mettre d'accord. Nous

[Text]

that we have not seen before. We do not quite know how to unwind expectations. We all know that it would be very good if expectations were lower and people would automatically recognize that when the Governor adopts a certain policy and the government supports it, then everybody is going to believe that a year from now inflation rates will be lower, and therefore they will automatically curtail their expectations. I do not think we know enough about the process. It is not something we can fall back on in history and obviously find out.

We know that some countries have done better than others, but at this point it is not clear why they have. I can make some suggestions that some countries which, for example, did not have oil were forced to absorb the oil shock immediately. They took a recession out in their system, they recognized that they could not possibly index this because it was a once-and-for-all cut in their standard of living, so they absorbed it. We did not do that, and I think we are paying for it.

In general, I do not know if we are any different from the physical scientists. When they come across a new phenomenon, you can get all sorts of different theories about what it is. At some point we will be able to look back and say, "Now we know. Weren't we foolish during this period to have all these different ideas floating around?" I think that's the nature of things. There are a lot of things we agree with, but what we do not agree with is something we have not yet solved. I do not think it is downplaying the profession so much as it is coming to grips with the basic problem, that we are facing something we have not seen before, and we are legitimately trying to grapple with it and coming up with different approaches to it.

Senator Benidickson: If you read Reuben Bellan in the *Toronto Star* and then listen to you and other people, it is no wonder we laymen are confused, when the economists take such completely diametrically opposed views. I agree with you, and I do not think anybody knows the reason why are are in this situation. That is why I am not exactly modest in speaking up on occasions with economists.

The Chairman: I should like to come back to the definition of money supply that you would like to use. Dr. MacIntosh was before us yesterday and he suggested using M8. I meant to ask him what M8 was, and I wonder if you know what M8 is.

Dr. Courchene: No.

Dr. Clendenning: I believe that generally what he had in mind was everything ranging from Canada Savings Bonds right through to credit union chequeable deposits—the whole range of highly transferable deposits of one type or another. It

[Traduction]

sommes aux prises avec un problème que nous n'avons jamais rencontré auparavant. Nous ne savons pas exactement comment désamorcer les attentes. Nous savons tous que tout irait beaucoup mieux si les attentes étaient plus modestes et si les gens acceptaient automatiquement le fait que lorsque le Gouverneur adopte une certaine politique avec l'appui du gouvernement, un an plus tard, les taux d'inflation seront moins élevés, ce qui les amènerait automatiquement à réduire leurs anticipations. Je ne crois pas que nous connaissions suffisamment le processus. Nous n'avons pas d'antécédents sur lesquels nous rabattre pour trouver la solution.

Nous savons que certains pays s'en sortent mieux que d'autres, mais pour l'instant, nous ne savons pas exactement pourquoi. Je peux bien sûr vous donner l'exemple de certains pays qui, n'ayant pas de pétrole, ont été obligés d'encaisser le choc immédiatement; ils ont connu une récession, se sont rendus compte qu'il n'était pas possible de faire jouer l'indexation parce qu'il s'agissait d'un coup porté une fois pour toutes à leur niveau de vie, et c'est pourquoi ils ont absorbé le choc. Nous ne l'avons pas fait, et je crois que nous en payons les conséquences.

D'une façon générale, je me demande si nous sommes tellement différents des physiciens. Lorsqu'ils tombent sur un nouveau phénomène ils vous proposent toutes sortes de théories pour l'expliquer. Un jour viendra où nous serons en mesure de regarder en arrière et de dire, «maintenant nous savons. Comme nous étions sots de jouer avec toutes ces idées différentes!» Je crois que c'est tout simplement dans la nature des choses. Il y a des tas de choses sur lesquelles nous sommes d'accord, mais s'il y en a certaines sur lesquelles nous ne nous entendons pas c'est que nous ne leur avons pas encore trouvé de solution. Je ne pense pas que ce soit là dénigrer notre profession mais bien qu'il s'agit de s'attaquer au problème fondamental, à quelque chose que nous n'avons encore jamais vu, et nous essayons honnêtement de l'affronter et de lui trouver diverses solutions.

Le sénateur Benidickson: Lorsqu'on lit les articles de Reuben Bellan dans le *Toronto Star* et qu'on vous écoute ensuite, vous et d'autres personnes, il n'y a rien d'étonnant à ce que les profanes ne sachent plus à quel saint se vouer, lorsque les économistes adoptent des points de vue aussi diamétralement opposés. Je suis d'accord avec vous, et je ne crois pas non plus qu'il y ait quelqu'un qui connaisse la raison pour laquelle nous nous trouvons dans cette situation. C'est pourquoi je ne me montre pas particulièrement effacé lorsque je fais parfois valoir mon avis devant des économistes.

Le président: J'aimerais revenir à la définition de la masse monétaire que vous aimeriez utiliser. M. MacIntosh, qui a comparu devant nous hier, proposait d'utiliser M8. J'avais l'intention de lui demander ce qu'était M8, et je me demande si vous le savez vous-même.

M. Courchene: Non.

M. Clendenning: Je crois qu'il entendait par là quelque chose qui engloberait tout depuis les bons d'épargne du Canada jusqu'aux dépôts dans les caisses de crédit sur lesquels on peut tirer des chèques, bref toute la gamme des dépôts

[Text]

was a very broad definition, although he did not get down to the exact precision of what he had in mind. He wanted to encompass all of these liquid deposits and money supply.

Dr. Courchene: It seems to me that there is no great service to be done by making a definition of money that is too broad, so that you are putting more of the system under control, as it were. There is no perfect definition of "money." There is always going to be a grey area between what is money under the formal definition, and the very near substitutes.

All that I am concerned about with the current M1 is that the degree of substitutability seems to be so large right now that it is really making M1 a very serious problem.

The Chairman: You like the monetary base better because it is a little broader, is that correct?

Dr. Courchene: I could easily live with the monetary base, but I would prefer to have a monetary aggregate that includes the very recent innovations that have come out, including as an example the TD's all-in-one-account and either control it by having reserves only apply to that aggregate, or if the bank insists, control it with their interest rates. I think that would make the public happier about the definition or put more confidence in the definition than the particularly narrow one that we have.

The Chairman: That is one problem that the public has to be happy with. At the same time, it has to have some relevance to reality. Presumably, if you could find the correct aggregate and you were able to define the lag, it should with that definable lag, track the change in the nominal GNP.

Dr. Courchene: Right.

The Chairman: Have you done any research to find out which aggregate does that the best?

Dr. Courchene: I personally have not done any research in this area. There is a fair amount of ongoing research, both at the bank and at academic institutions.

As I read the results of it a couple of years ago, a lot of it was inconclusive. Sometimes you would get a preference for one and sometimes for the other. The real testing values are going to be in the last year and a half when they have diverged so much. That will provide a much better test. I suspect that you will not always find a uniform lag. The lag is still going to be variable. We are still going to be hit by exogenous shocks. What happens with the world oil prices is still going to be reflected in the economic activity. Part of the value of controlling an aggregate is to allow the agents in the private sector some ability to predict what is likely to happen to future nominal income growth. On that score, earlier there was a comment saying that people do not watch the money supply. It seems that in the United States they do. The *Wall Street Journal* regularly reports the money supply and people anticipate it. They wait a couple of days and try to guess what it is going to be. Important changes in interest rates do take place on the basis of their forecasts.

[Traduction]

aisément transférables, de quelque type que ce soit. C'était une définition très large, encore qu'il n'ait pas exactement précisé ce qu'il avait à l'esprit. Ce qu'il voulait s'était couvrir tous ces dépôts liquides et la masse monétaire.

M. Courchene: Il me semble que ce n'est pas rendre un bien grand service que de donner une définition trop générale de la monnaie, et qui fait qu'une plus grande partie du système se trouve en quelque sorte placée sous votre contrôle. Il n'y a pas de définition parfaite de la «monnaie». Il y aura toujours une zone grise entre ce qu'est la monnaie selon la définition officielle, et divers substituts très proches.

Tout ce qui me préoccupe dans le M1 actuel c'est que le degré des possibilités de substitution semble si élevé en ce moment que M1 est devenu un problème très grave.

Le président: Vous préférez la masse monétaire parce qu'elle représente quelque chose d'un peu plus général, est-ce exact?

M. Courchene: Je m'accommoderais très bien de la masse monétaire, mais je préférerais avoir un agrégat monétaire englobant les innovations les plus récentes. Comme je l'ai déjà dit, la TD utilise un compte global et le contrôle soit en appliquant ses réserves qu'à cet agrégat, ou si la Banque insiste, elle le contrôle grâce à ses taux d'intérêt. Je trouve que le public préférerait une telle définition ou aurait plus confiance en elle que dans la définition particulièrement étroite que nous avons actuellement.

Le président: C'est là un problème dont le public doit se réjouir. En même temps, il faut que cela ait un rapport avec la réalité. Je suppose que si vous pouviez trouver l'agrégat approprié et si vous étiez en mesure de définir le retard, on pourrait, avec un écart déterminable, suivre les changements du PNB nominal.

M. Courchene: C'est exact.

Le président: Avez-vous fait les recherches pour déterminer l'agrégat qui donne les meilleurs résultats?

M. Courchene: Je n'ai personnellement fait aucune recherche dans ce domaine, mais on en fait assez activement dans les banques et les universités.

J'en ai lu les résultats il y a un ou deux ans, et rares étaient les études qui aboutissaient à des conclusions. La préférence variait selon l'auteur de la recherche. Les tests vraiment valables seront ceux des derniers 18 mois où ils ont été si divergents, ce qui devrait fournir des résultats beaucoup plus intéressants. J'ai l'impression que vous ne trouverez pas toujours un retard uniforme. Celui-ci continuera à être variable. Nous continuerons à subir des chocs exogènes. Ce qui arrive aux prix mondiaux du pétrole va continuer à être ressenti dans l'activité économique. L'intérêt du contrôle d'un agrégat tient en partie au fait qu'il permet aux agents du secteur privé de pouvoir prédire dans une certaine mesure ce qui a des chances d'arriver à la croissance future du taux de revenu nominal. A cet égard, on a déjà fait observer que les gens ne surveillent pas la masse monétaire. Il semble cependant qu'ils le fassent aux États-Unis. Le *Wall Street Journal* rend régulièrement compte de la masse monétaire et les gens la calculent d'avance. Ils attendent un jour ou deux et essayent de deviner ce qu'elle

[Text]

The Chairman: I remember Raymond Saulnier coming before us a number of years ago and he was talking about annualizing changes in the money supply and saying if you annualized his intake, at noon he would be a glutton and at 3 o'clock he would starve to death. It seems to me that that is what is happening when people view the money supply today. You do make the point that doing that has an effect on peoples' expectations.

Dr. Courchene: I agree that one month's aberration in the money supply is not going to have very much lasting impact even if people make some initial judgments on this basis. What I get concerned about are two things with respect to the Canadian situation: One is when—I will use 1980 as an example again—we had five consecutive months over which the money supply grew by something like 26 per cent or 27 per cent per annum. That is a fairly long period. If you are living through that period and you see the money supply is growing by 27 per cent per annum and you are in the fifth month, you are going to say: "My goodness, I do not know if the bank is going to reverse itself, or keep that up for another five months." Therefore, this will have some influence on your and others' expectations of what is going to happen to prices in the future. It seems to me that that is no longer a short period, and I would disagree with the governor's point that what matters is what happens over a whole year. I think in a long period like that—six months—it is sufficient to make people start to change in a permanent way some of their expectations.

Secondly, the problem with the Canadian money supply is that it is so absolutely variable in the short run that the noise to signal ratio is very, very high. You can find, on occasion, changes in the money supply on a weekly basis that can be \$1 billion and the money supply itself is only \$24 billion, so you get roughly a 250 per cent rate of increase per annum. This does seem to happen in the United States. Perhaps it is the way they calculate their figures. They may smooth it out more than Canadians do. I think the Governor has some concern about this in the annual report where he talks about some new procedures to take account of the float. Thus, there is the problem that the Canadian money supply movements are very erratic. It is also very difficult to put a policy on a system that is that erratic.

Senator Godfrey: May I ask a question for clarification? There are three laymen on this side of the table who are not aware of the definition of the word "exogenous" which you used in your statement and you have referred to it a few moments ago. I do not know whether anyone else here is willing to confess that they do not know what the meaning of

[Traduction]

va être. Des changements importants des taux d'intérêt se produisent effectivement. Il me semble que leur erreur est de surveiller de trop près la masse monétaire.

Le président: Je me souviens que lorsque Raymond Saulnier a comparu devant nous il y a deux ans il parlait de rendre annuels les changements de la masse monétaire et nous a déclaré que si on en faisait autant pour son alimentation, à midi, il serait un glouton et à trois heures il mourrait de faim. J'ai l'impression que c'est ce qui se produit avec la manière dont les gens considèrent aujourd'hui la masse monétaire. Vous avez fait remarquer que cela a un effet sur les attentes des gens.

M. Courchene: Je reconnais qu'une aberration d'un mois de la masse monétaire n'aura pas un effet très durable même si les gens portent certains jugements au départ car elle reviendra toujours à son point de départ. Ce qui me préoccupe ce sont deux caractéristiques de la situation canadienne: la première a trait à l'époque où—je prendrai encore une fois 1980 comme exemple—nous avons eu cinq mois d'affilée pendant lesquels la masse monétaire a augmenté de quelque 26 ou 27 p. 100. Cela représente une période assez longue. Si vous viviez à cette époque et que vous constatiez que la masse monétaire augmente de 27 p. 100 et que cela dure depuis cinq mois, vous allez vous dire: «Mon Dieux, je ne sais pas si la Banque va renverser la tendance,» mais si cela dure cinq mois de plus, vous avez un problème sur les bras. Vous allez donc avoir une certaine influence sur vos attentes et celles des autres en ce qui concerne ce qui va se produire à l'avenir. Il me semble qu'il ne s'agit plus ici d'une période de courte durée, et je ne suis pas d'accord avec le Gouverneur pour dire que ce qui compte et ce qui se passe sur une année entière. J'estime qu'une période aussi longue que celle-là—disons six mois—suffit pour amener les gens à modifier certaines de leurs attentes de manière définitive.

En second lieu, la masse monétaire canadienne pose un problème en ce sens qu'elle est si absolument variable à court terme que le rapport bruit-signal est très, très élevé. Vous pouvez parfois relever des changements hebdomadaires de la masse monétaire. Cela peut aller jusqu'à un milliard de dollars pour une masse monétaire qui ne dépasse pas \$24 milliards, si bien que vous vous retrouverez avec un taux d'inflation de l'ordre de 250 p. 100 par an. Cela semble effectivement se produire aux États-Unis. Peut-être est-ce dû à leur méthode de calcul. Il se peut qu'ils l'évaluent plus que les Canadiens. Je crois que le Gouverneur manifeste une certaine inquiétude à cet égard dans son rapport annuel lorsqu'il évoque une certaine méthode nouvelle pour tenir compte de la mobilité des capitaux. Le fait que les mouvements de la masse monétaire canadienne sont très imprévisibles pose un problème. Il est également très difficile d'imposer une politique à un système qui est aussi irrégulier.

Le sénateur Godfrey: Puis-je demander une explication? Il y a plusieurs profanes à ce bout de la table qui ne connaissent pas le sens du mot «exogène» que vous avez utilisé dans votre déclaration et auquel vous avez de nouveau fait allusion il y a quelques instants. Je ne sais pas si quelqu'un d'autre est prêt à reconnaître qu'il ne connaît pas le sens de ce mot. J'en ai une

[Text]

the word is. I have a vague idea of what it means, but would you mind defining the lingo for the benefit of us?

The Chairman: You are looking for the definition of what word?

Senator Godfrey: In Dr. Courchene's opening statement you will find the following:

The problems associated with the failure of the overall policy... relate to... the series of exogenous shocks to the Canadian economy—

Unless you know what the word "exogenous" is, you do not know what the hell you are talking about.

Dr. Courchene: I am sure your vague idea is right on. It means outside the system.

Senator Godfrey: What system?

Dr. Courchene: The Canadian economic system.

Senator Godfrey: Do you mean outside the country?

Dr. Courchene: Well, something that is unexpected and is not part of the system. To give you an example, the OPEC price increase in 1973 and 1979 was basically exogenous.

Senator Steuart: Pretty high, too!

Dr. Courchene: The doubling of the U.S. inflation rate between 1976 and 1978 was an exogenous factor to Canada. It impinged upon our system and eventually we had to take it into account.

Senator Godfrey: Are they foreign?

Dr. Courchene: They were not determined by us.

Senator Godfrey: Would the word "foreign" be the same?

Dr. Courchene: Quite often you can use the word "foreign."

Senator Balfour: Or you could use the word "extraneous."

Senator Godfrey: I will try to remember to use the word in order to impress my friends.

Mr. Sagar: You can think of it in physical terms, Senator Godfrey. Getting hit by a car is an exogenous shock to your health. Getting an ulcer is not an exogenous shock. It is something that happens within you.

Senator Godfrey: I asked that clarification for the benefit of my friends because they had no idea at all of the meaning, unlike myself.

Mr. Sagar: I am trying to understand your viewpoint on money supply. You say that economists have not found a good, tight fit in the relationship between money supply and the various nominal aggregates, or various definitions of money supply. You also say that the money supply figures tend to be highly volatile and jump around a great deal, and that the relationships change over time a great deal.

[Traduction]

vague idée, mais auriez-vous l'obligeance de définir ce terme pour notre gouverne?

Le président: Vous cherchez la définition de ce mot?

Le sénateur Godfrey: Dans la déclaration préliminaire de M. Courchene vous pourrez lire ce qui suit:

Les problèmes liés à l'échec de la politique d'ensemble ont trait à... la série de chocs exogènes subi par l'économie canadienne...

A moins de savoir ce que veut dire «exogène», vous ne savez absolument pas de quoi vous parlez.

M. Courchene: Je suis certain que ce que vous appelez votre vague idée est tout à fait exacte. Exogène signifie extérieur au système.

Le sénateur Godfrey: Quel système?

M. Courchene: Le système économique canadien.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire en dehors du pays?

M. Courchene: Eh bien, c'est quelque chose d'inattendu et qui ne fait pas partie du système. Pour vous donner un exemple, la hausse des prix en 1973 et en 1979 constituait un phénomène essentiellement exogène.

Le sénateur Steuart: Et pas mal considérable M. Courchene

M. Courchene: Le fait que le taux d'inflation américain ait doublé en 1976 et 1978 par rapport au Canada était un facteur exogène. Les Américains influent sur notre système et nous sommes finalement obligés d'en tenir compte, mais ils n'étaient pas...

Le sénateur Godfrey: Sont-ils étrangers?

M. Courchene: Ils n'ont pas été déterminés par nous.

Le sénateur Godfrey: Le mot «étranger» serait-il synonyme d'exogène?

M. Courchene: Dans bien des cas, vous pouvez utiliser le mot «étranger».

Le sénateur Balfour: Ou vous pourriez utiliser le mot «extérieur».

Le sénateur Godfrey: Il va falloir que je me souviennne d'utiliser ce mot pour impressionner mes amis.

M. Sagar: Vous pouvez vous le représenter comme un phénomène physique, Sénateur Godfrey. Lorsque vous êtes heurté par une auto votre santé reçoit un choc exogène. Un ulcère est un choc exogène. C'est quelque chose qui se produit dans votre organisme.

Le sénateur Godfrey: J'ai demandé cet éclaircissement pour mes amis car ils n'avaient pas la moindre idée du sens de ce terme, ce qui n'était pas mon cas.

M. Sagar: J'essaye de comprendre votre point de vue sur la masse monétaire. Vous dites que les économistes n'ont pas réussi à établir un rapport solide et étroit entre la masse monétaire et les divers agrégats nominaux, ou les diverses définitions de la masse monétaire. Vous dites également que les chiffres relatifs à cette masse tendent à être extrêmement

[Text]

Bearing that in mind, why would anyone in their right minds base their expectations on that sort of variable?

Dr. Courchene: Part of my argument is that they are not doing that now. They ought to, because the money supply, in the longer term, is the most important determinant of what the inflation rate will be.

The argument is often made that over the longer term it may not matter too much just which definition of money one chooses. For some periods of time, that was certainly true in Canada, but the difficulty is that there have been these very diverging trends, partly through take-overs influencing some of the aggregates.

I think that the whole thrust of modern macro-economics, or at least a monetarist's version of it, is that money is highly important and one cannot talk about inflation without talking about money. One can ignore the rate of money growth, but one does that at one's own peril, because at some point in time the expansion of nominal income will be brought to an abrupt halt if there is not enough money put into the system.

Dr. Clendenning: Are we facing that situation at the moment? We talked about the 1980 experience when money supplies grew rapidly for a period of time, which you indicated affected expectations and increased the belief in inflation, if you wish. Now we are in a situation where, for the past few months, we have been running the money supply under the M1 definition, while keeping it within the target range of the Bank of Canada. Is that triggering or will that trigger the reverse expectations that we saw in 1980—in other words, a deflationary expectation among Canadians? If so, how long should the Bank of Canada continue with that short fall in dealing with its growth rate, or, alternatively, is there something wrong with the definition? Is the fact that M1 is falling well below the target range meaningful, or should the Bank of Canada adjust its definition? In fact, if it did, would it not fall short of that target range?

Are we getting correct signals or false signals in terms of expectations of Canadians?

Dr. Courchene: I tried to make it clear earlier that I view the current period as adopting a different policy stance from that normally associated with monetary gradualism. We are now focussing on the exchange rate and trying to import U.S. expectations with respect to wages and prices into Canada, largely because we have this wedge between what we are doing and what the Americans are doing.

It seems to me, since we are on this track, it can be a successful one provided that overall policy takes the right approach to the system.

[Traduction]

volatiles et à connaître des fluctuations très marquées, et que ces rapports changent beaucoup à la longue.

Compte tenu de cela, pourquoi quelqu'un de raisonnable fonderait-il ses attentes sur ce genre de variable?

M. Courchene: Un de mes arguments est précisément que les gens ne le font pas maintenant. Ils devraient le faire, parce que la masse monétaire, à long terme, est le déterminant le plus important des taux d'inflation.

On soutient souvent qu'à long terme la définition de la monnaie que l'on choisit n'a pas énormément d'importance. Cela a certainement été vrai au Canada à certains moments, mais le problème tient au fait que nous avons eu toutes ces tendances très divergentes, qui étaient partiellement dues à l'effet des prises de contrôle sur les agrégats.

Je crois que dans l'optique de la macro-économie moderne, ou du moins de la version adoptée par les monétaristes, la monnaie est extrêmement importante et on ne peut parler d'inflation sans parler de celle-ci. On peut négliger son taux de croissance, mais on le fait à ses risques et périls, car il arrive toujours un moment où l'expansion du revenu nominal est brutalement interrompue si on n'injecte pas suffisamment d'argent dans le système.

M. Clendenning: Est-ce là la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement? Nous avons parlé de l'expérience de 1980 au cours de laquelle la masse monétaire a grossi rapidement pendant un certain temps, ce qui, selon vous, a influé sur les attentes et a en quelque sorte amené les gens à croire à l'inflation. Nous nous trouvons maintenant dans une situation où, depuis quelques mois, nous traitons la masse monétaire selon la définition de M1, tout en la maintenant dans la fourchette de l'objectif fixé par la Banque du Canada. Cela provoque-t-il un renversement des attentes dont nous avons été témoins en 1980, ou cela va-t-il le faire? En d'autres termes, cela amène-t-il les Canadiens à s'attendre à une déflation? Si c'est le cas, combien de temps la Banque du Canada devrait-elle continuer à s'occuper de son taux de croissance avec ce déficit, ou bien encore y a-t-il quelque chose qui ne marche pas dans la définition? Le fait que M1 est bien loin d'atteindre la fourchette fixée est-il significatif, ou la Banque du Canada devrait-elle modifier sa définition? En fait, si elle le faisait, ne resterait-elle pas tout de même en-deçà de cette fourchette?

Les signaux qui nous parviennent sur les attentes des Canadiens sont-ils corrects ou faux?

M. Courchene: J'ai essayé de montrer tout à l'heure que je considère que dans la période actuelle nous avons adopté une politique qui diffère de celle qui est normalement liée au gradualisme monétaire. Nous mettons maintenant l'accent sur le taux de change et nous essayons de faire nôtres les attentes américaines en ce qui concerne les salaires et les prix, en grande partie à cause de cet écart entre ce que nous faisons et ce que font les Américains.

Il me semble, puisque nous avons adopté cette méthode, que celle-ci peut réussir à condition que notre politique d'ensemble adopte les méthodes appropriées à l'égard du système.

[Text]

As I expressed earlier, private sector wages will not increase as much as they have in the past, but I have some concern about public sector wages. Some of the faculty at my university last week received an increase of 17.5 per cent. I think that that is extremely high, and if that continues in the system, in the non-market areas, that will put immense cost pressures on the system. I think that those wage increases will be far higher than the inflation rate, but if everyone believes in that, and everyone receives increases of that magnitude, we are in for a tough period, because, even if I do not believe fully that M1 is the best definition of money, the current rate of growth of M1 is so low, and has been for a considerable period of time, that it cannot possibly validate those types of wage increases. The trick is to try to get expectations down, or modified, so that they are far more consistent with what the monetary thrust is. That is why I argued that I believe the fiscal stance has a role to play in supporting the ongoing monetary policy.

The Chairman: If increases in wage rates continue in the magnitudes which you have talked about, and if the Central Bank maintains its exchange rate policy, then the down-turn would be almost monumental, I would think.

Dr. Courchene: It would certainly be big. Expectations will then be forced to dramatically adjust in one fell swoop.

The Chairman: There will be a lot of blood on the floor.

Dr. Courchene: Yes.

The Chairman: You made a point on page 10 of your brief where you state:

Were we to calculate our CPI in the way the Americans do (i.e., the month-to-month increase accumulated over 12 months), our rate of inflation over January and February would average about 7 or 8 per cent, considerably below our official rate of over 11 per cent.

What you say is quite clear. That was also said by Dr. MacIntosh, but I think it is important that that point should be as widely disseminated as possible. Would you like to comment on that?

Dr. Courchene: There are two differences—two important differences—between the way we calculate our CPI and the way Americans do. The first difference is that the typical figure which appears in the U.S. is a month-to-month inflation rate, January to February, taken to the twelfth power, or cumulated for the whole year.

Senator Godfrey: They multiply by 12.

Dr. Courchene: Essentially, but there is also a compounding in there.

In Canada, we normally tend to express our rate of inflation from January to January—for one year. So, if things are moving downward in the U.S. in terms of inflation, that gets

[Traduction]

Comme je l'ai déjà dit, les salaires du secteur privé n'augmenteront pas autant qu'ils l'ont fait dans le passé, mais je m'inquiète un peu de ceux du secteur public. Certains de mes collègues à mon université ont reçu une augmentation de 17,5 p. 100 la semaine dernière. Je trouve cela excessif, et si cela se poursuit dans les secteurs autres que ceux du marché, le système se trouvera soumis à d'énormes pressions sur le plan des coûts. Je crois que ces augmentations de salaires seront beaucoup plus élevées que le taux d'inflation, mais si tout le monde y croit, et si tout le monde obtient des augmentations d'une telle importance, nous allons connaître des temps bien difficiles, car, même si je ne suis pas absolument convaincu que M1 est la meilleure définition de la monnaie, son taux de croissance actuel est si lent, et l'est depuis bien longtemps, qu'il lui est impossible de justifier de telles augmentations de salaires. La solution consiste à essayer de réduire les attentes, ou de les modifier, de manière à ce qu'elles concordent beaucoup mieux avec l'évolution de la situation monétaire. C'est pourquoi je prétends que la politique fiscale a un rôle à jouer comme appui de la politique monétaire en cours.

Le président: Si des augmentations de salaires de l'ordre de celle dont vous venez de parler continuent, et si la Banque centrale maintient sa politique de taux de change, j'imagine qu'il y aura un renversement de la situation qu'on pourrait qualifier de presque monumental.

M. Courchene: Il serait certainement considérable. Les gens seront alors contraints de procéder d'un seul coup à une révision déchirante de leurs attentes.

Le président: Cela va être sanglant.

M. Courchene: Oui.

Le président: A la page 10 de votre mémoire vous faites remarquer que:

Si nous calculons notre IPC comme le font les Américains (c'est-à-dire le cumul de l'augmentation mensuelle sur douze mois) notre taux d'inflation pour janvier et février serait en moyenne de 7 à 8 p. 100, c'est-à-dire beaucoup moins que notre taux officiel de plus de 11 p. 100.

Ce que vous dites est tout à fait clair. M. MacIntosh a dit la même chose, mais je crois qu'il est important qu'on fasse autant de publicité que possible autour de cela. Qu'en pensez-vous?

M. Courchene: Il y a deux différences—deux différences importantes—entre la manière dont nous calculons notre IPC et celle des Américains. La première différence tient au fait que le chiffre typique qui apparaît aux États-Unis est un taux d'inflation de mois en mois, de janvier à février, multiplié par 12, ou cumulé pour l'année entière.

Le sénateur Godfrey: Ils multiplient par 12.

M. Courchene: Il s'agit en fait également d'un chiffre composé.

Au Canada, nous exprimons habituellement notre taux d'inflation de janvier à janvier, pour une année. Donc, s'il y a une baisse de l'inflation aux États-Unis, cela se reflète beaucoup

[Text]

captured much more quickly in their inflation rate than it would in ours.

The second difference that is equally important is that the Americans tend to assume that everyone has mortgaged his house at the current interest rate, whereas we use a five-year average. So, if interest rates go up from 14 per cent to 18 per cent in the U.S., that 18 per cent is viewed as the rate at which everyone is mortgaging his house. When you recognize that, and recognize what I said in the first point, a rise in interest rates in the U.S. can give a steep increase in the inflation rate simply because everyone's current mortgage interest rate is used as the housing component and that gets multiplied by 12.

In Canada, we have a five-year moving average. So, if interest rates go from 14 per cent to 18 per cent, we take that 18 per cent figure in this year and drop the figure from five years ago, and we have the average. So, interest rates have a much smaller influence on our housing component.

I suppose the correct answer is somewhere in between, because the mortgage term is closer to two years now than it is to five years.

So, because of this, one can see tremendous volatility in U.S. inflation rates. For example, in early 1980, the American inflation rate was 18 per cent, but by August, it was zero—in fact, it was negative, and that reflected a very severe decline in interest rates in the U.S. of 10 percentage points in six or eight weeks. This decline in the U.S. inflation rate was due primarily to the fall in interest rates and the way they entered the CPI via the housing component.

There are disadvantages and advantages to this procedure. The only point which the Governor has made on several occasions—and that I think that we ought to be very aware of as well—is that quite often our inflation rates are compared one to the other, and we should be careful that we are comparing oranges and oranges and not oranges and apples.

Dr. Clendenning: Our last month's inflation rate would not have looked nearly as nice as the 7 per cent or 8 per cent.

Dr. Courchene: That is right.

Dr. Clendenning: Yes, 1.3 per cent for the one month.

Dr. Courchene: I am very optimistic. I am hoping that that is just the result of the administrative increase in oil prices filtering through the system. However, I have been wrong before.

Senator Godfrey: I am puzzled by one point in your brief. You say at the top of page 11 that it doesn't make sense to have, for example, "a set of pension arrangements in the system where the chief beneficiaries, because of indexation, of any sustained bout of inflation, are federal civil servants". Then you say that "it doesn't hurt to get the rewards in the system rearranged so that they are no longer the chief beneficiaries of inflation."

[Traduction]

plus rapidement dans leur taux d'inflation qu'il ne le ferait dans le nôtre.

La seconde différence tout aussi importante a trait au fait que les Américains ont tendance à supposer que tout le monde à une hypothèque sur sa maison qui est au taux d'intérêt courant, alors que nous utilisons une moyenne sur cinq ans. Donc, si les taux d'intérêt passent de 14 à 18 p. 100 aux États-Unis, c'est ce dernier chiffre qui est considéré comme le taux d'hypothèque payé par tout le monde. Lorsque vous vous rendez compte de cela, et de ce que j'ai dit du premier point, vous comprenez qu'une augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis peut provoquer une forte hausse du taux d'inflation tout simplement parce que le taux d'intérêt courant des hypothèques de tout le monde est utilisé comme élément du poste logement et qu'il se trouve multiplié par 12.

Au Canada, les gens déménagent en moyenne tous les cinq ans. Si donc les taux d'intérêt passent de 14 à 18 p. 100, nous prenons le chiffre de 18 p. 100 de l'année et abandonnons celui d'il y a cinq ans, et nous avons la moyenne. Les taux d'intérêt ont donc beaucoup moins d'influence sur le poste logement.

Je suppose que la bonne solution se trouve à peu près à mi-chemin, car les taux d'hypothèque sont maintenant plus souvent fixés pour deux ans que pour cinq.

Ceci explique l'extraordinaire volatilité des taux d'inflation américains. Par exemple, au début des années 1980, le taux d'inflation était de 18 p. 100 aux États-Unis, mais en août, il était tombé à zéro—en fait, il était négatif, ce qui traduisait une baisse très importante des taux d'intérêt américains de l'ordre de 10 points de pourcentage en l'espace de six à huit semaines. Cette baisse du taux d'inflation américain était surtout due au fléchissement des taux d'intérêt et à la manière dont ils utilisaient le poste logement pour l'IPC.

Cette méthode présente des avantages et des inconvénients. La seule remarque faite par le Gouverneur à plusieurs reprises—et je crois qu'il ne faut pas l'oublier—est que l'on compare souvent nos taux d'inflation les uns aux autres, et qu'il faut veiller à ne comparer que ce qui est comparable.

M. Clendenning: Notre taux d'inflation du mois dernier n'aurait certainement pas été aussi encourageant que ce 7 ou 8 p. 100.

M. Courchene: C'est exact.

M. Clendenning: Oui, 1,3 p. 100 pour un mois.

M. Courchene: Je suis très optimiste. J'espère qu'il s'agit uniquement là du résultat des effets de l'augmentation administrative des prix du pétrole sur le système. Mais il m'est déjà arrivé de me tromper.

Le sénateur Godfrey: Il y a quelque chose que je ne comprends pas bien dans votre mémoire. Au haut de la page 11, vous déclarez que cela ne tient pas debout d'avoir, par exemple, «une série de mesures relatives aux pensions selon lesquelles les principaux bénéficiaires, à cause de l'indexation, de toute période soutenue d'inflation, sont les fonctionnaires fédéraux.» Vous ajoutez ensuite que «cela ne fait pas de mal de redistribuer les bénéfices du système de manière à ce qu'ils ne soient plus les principaux bénéficiaires de l'inflation.»

[Text]

How does indexation of pensions make somebody a beneficiary of the system, when all it does is to keep them even with the system? It doesn't make them beneficiaries. It means they are not suffering as much. They are not gaining anything by the inflation, but that is not the impression I get from reading that.

Dr. Courchene: The word "relative" ought to be stuck in there some place. Not everybody can be safeguarded from this increase in the way that most people on pensions can. It is a minor point.

Senator Godfrey: I would say that it is poorly drafted, then. They are not beneficiaries. They don't suffer as much as others.

Dr. Courchene: That is right. That is what I meant.

The Chairman: You made the point earlier that the real rate of interest in the United States has likely gone to somewhere around 7 per cent or 8 per cent or even over. You did say you could not understand why that had happened. Could you examine that for a moment, taking into account that people like Henry Kaufman, who perhaps should be put in the stocks for the damage he has done, are claiming that the prime rates could go as high as 25 per cent? Why have the rates remained so high in the United States? Why are there predictions of even higher rates, when it is pretty hard to predict that the inflation rate will go up sufficiently to support prime rates at 25 per cent?

Dr. Courchene: In my view the problem the Americans have, as reflected in these high nominal interest rates compared to the inflation rate, must be the fact that those in the financial community, and others, perhaps, are concerned about the rising size of the American deficit and the need to finance that deficit. It is partly a crowding-out problem with the federal government in the United States taking so much of the funds that it is driving up interest rates, but it must be more than that.

The Chairman: There is a perceived crowding-out problem. It is questionable whether there is crowding out.

Dr. Courchene: But I think it is more than that, Mr. Chairman. I think they are probably saying to themselves, "Listen. There is no way that this deficit is going to go on the way it has been without it being financed by money in the near future." They must be arguing that some of it will be monetized and that that will lead to an upsurge in inflation and eventually will lead to higher interest rates.

In my view that is probably one of the reasons they are talking about higher interest rates in the future. The second reason relates to the point I was earlier talking about, the impact of the tax system on interest rates.

It is a strange phenomenon that as interest rates rise with inflation the real return to a person of investing in a bond falls, because he is taxed on the entire 20 per cent, if that is the nominal interest rate. His real return might only be 4 per cent, but on the real return he is paying well over 100 per cent taxation. That is part of the problem I alluded to earlier. We have to get straight how we are taxing capital income, because rising interest rates may not make government bond purchases

[Traduction]

Comment l'indexation des pensions peut-elle faire de quelqu'un le bénéficiaire du système, lorsqu'elle ne fait rien d'autre que de maintenir leur position? Je n'appelle pas ça des bénéficiaires. Cela signifie tout simplement qu'ils n'en souffrent pas autant que les autres. L'inflation ne leur rapporte rien, mais ce n'est pas l'impression que je retire en vous lisant.

M. Courchene: Il faudrait insérer quelque part le mot «relatif». Tous les gens ne peuvent pas être protégés contre les effets de l'inflation comme peuvent l'être la plupart des personnes qui ont des pensions. C'est un point de détail.

Le sénateur Godfrey: Permettez-moi de dire alors que c'est mal dit. Ce ne sont pas des bénéficiaires; ils ne souffrent pas autant, c'est tout.

M. Courchene: C'est juste. C'est ce que je voulais dire.

Le président: Vous avez déclaré tout à l'heure que le taux réel d'intérêt aux États-Unis est probablement passé à 7 ou 8 p. 100 ou même plus. Vous avez dit que vous ne compreniez pas pourquoi cela s'était produit. Pouvez-vous revenir là-dessus un instant, compte tenu du fait que des gens comme Henry Kaufman qui devrait peut-être être cloué au pilori pour le mal qu'il a fait, prétendent que les taux préférentiels pourraient atteindre 25 p. 100? Pourquoi les taux sont-ils demeurés si élevés aux États-Unis? Pourquoi prédit-on des taux encore plus élevés, alors qu'il est bien difficile de prédire que le taux d'inflation augmentera suffisamment pour permettre des taux préférentiels de 25 p. 100?

M. Courchene: A mon avis, le problème des Américains, comme le montrent ces taux d'intérêt nominaux élevés par rapport aux taux d'inflation, doit tenir au fait que les membres des milieux financiers, et autres, s'inquiètent peut-être de l'accroissement du déficit américain et de la nécessité de le financer. C'est en partie un problème d'encombrement, car le gouvernement fédéral américain accapare un pourcentage si important des fonds qu'il provoque une hausse des taux d'intérêt, mais il doit y avoir autre chose.

Le président: On considère qu'il s'agit d'un problème d'encombrement. Et on peut se demander si c'est le cas.

M. Courchene: Je crois que cela va plus loin, monsieur le président. Je crois qu'ils se disent probablement, «Écoutez. Il est impossible que ce déficit puisse continuer à croître comme il l'a fait sans que l'on commence à le financer dans un proche avenir.» Ils doivent dire qu'une partie de ce déficit sera monétisé et que cela provoquera un regain d'inflation qui se traduira finalement par des taux d'intérêt plus élevés.

A mon avis, c'est probablement là une des raisons pour lesquelles ils parlent de futurs taux d'intérêt encore plus élevés. La seconde raison a rapport avec ce que je disais tout à l'heure à savoir les effets du système fiscal sur les taux d'intérêt.

Il y a un phénomène étrange qui le suivra: lorsque les taux d'intérêt augmentent avec l'inflation le bénéfice réel pour une personne qui a investi dans des obligations baisse, car il est taxé sur la totalité des 20 p. 100, si c'est là le taux d'intérêt nominal. Son bénéfice réel peut n'être que de 4 p. 100, mais là-dessus, il paie nettement plus de 100 p. 100 d'impôt. C'est là un des aspects du problème auquel j'ai fait allusion tout à l'heure. Il faut que nous trouvions la bonne formule pour

[Text]

a better investment. If the Americans, in particular since they influence our economy so much, were to move to a system where they taxed only the real portion of an interest gain, they could then finance their deficits at a much lower level of interest rates because people would be willing to switch from being borrowers to lenders. Much the same thing holds true in Canada.

It is a perfect supply side argument, and I don't understand why, given the fact that the supply side is all the rage in the U.S., they have not adopted this solution generally, then. I assume that the high interest rates in the United States are staying high because of a perception that some of the deficit will be financed by money creation and, secondly, by the sheer problem of trying to get people under the current tax system to switch from being borrowers to lenders.

Nonetheless, I still believe interest rates in the U.S. will come down. Having real interest rates that high just does not make sense.

Senator Balfour: Have you given any thought to comparing the relative CPIs in the U.S. and Canada to the effect that the deductibility of interest from income is permitted the U.S. consumer and therefore would have a significant effect on the real cost of his borrowing compared to his Canadian counterpart?

Dr. Courchene: Yes. I don't know if I would like to answer the question in terms of the CPI, although I could answer it in such terms. I prefer the way you put it right at the end. In addition to the fact that Canadian interest rates over part of the last six months were 4 percentage points higher than the American interest rates, the average Canadian individual was stung even more, because in the United States you can write off the borrowing charges whereas in Canada you cannot. At least generally you cannot. You can if the money is used for investment purposes. But in the United States I believe the Americans can write off any Chargex borrowing, for example.

Senator Balfour: I understand the consumer there can write off his total interest charges, whether it is for house mortgages or whatever.

Dr. Courchene: Just looking at the tax rates, you can see that the impact of high interest rates on the average citizen in the United States is far less than it has been in Canada, particularly on the mortgage side. So not only were our interest rates higher, but the effective impact on many sectors of Canada was even greater still compared to the Americans. That was the point I was trying to get at in arguing that some reform of the system is needed. It is difficult to attempt to fight inflation in a situation where there are particular sectors that are really taking the brunt of the inflation fight.

[Traduction]

imposer les revenus en capital, car la hausse des taux d'intérêt risque de ne pas faire de l'achat des obligations du gouvernement un meilleur investissement. Si les Américains, en particulier, du fait qu'ils ont une telle influence sur notre économie, adoptaient un système dans lequel ils n'imposeraient que la part réelle des intérêts acquis, ils pourraient financer leurs déficits à un taux d'intérêt beaucoup plus faible parce que les gens seraient disposés à devenir prêteurs au lieu d'emprunteurs. Ceci est aussi largement vrai du Canada.

C'est un parfait argument en faveur des partisans de l'offre et je ne comprends pas pourquoi, compte tenu du fait que leur théorie fait fureur aux États-Unis, qu'ils n'aient pas encore adopté cette solution. D'une façon générale, je considère donc que les taux d'intérêt américains se maintiennent à un taux élevé parce que les gens pensent qu'une partie du déficit sera financée par la création d'argent et, deuxièmement, par la simple existence du problème qui consiste à essayer d'amener des gens soumis au système fiscal actuel de se transformer en prêteurs au lieu d'emprunteurs.

Je demeure cependant persuadé que les taux d'intérêt américains vont baisser. Avoir des taux d'intérêt réels aussi élevés ne tient tout simplement pas debout.

Le sénateur Balfour: Avez-vous songé à comparer les IPC relatifs aux États-Unis et au Canada compte tenu du fait que le consommateur américain a le droit de déduire les intérêts du revenu, ce qui devrait avoir des répercussions importantes sur le coût réel de ses emprunts par rapport à son homologue canadien?

M. Courchene: Oui. Je ne suis pas sûr que j'aimerais répondre à votre question par rapport à l'IPC, bien que je puisse sans doute le faire. Je préfère la manière dont vous présentez les choses à la fin. Outre le fait qu'au cours de ces six derniers mois les taux d'intérêt canadiens ont été de 4 p. 100 supérieur aux taux américains, le Canadien moyen a encore plus fait les frais de la situation, car aux États-Unis vous pouvez déduire les intérêts payés sur vos emprunts alors qu'au Canada vous ne le pouvez pas. En tout cas, pas en général. Vous pouvez le faire si cet argent est destiné à des investissements. Mais aux États-Unis je crois que les Américains peuvent par exemple déduire leurs emprunts sur Chargex.

Le sénateur Balfour: D'après ce que je sais, le consommateur américain peut déduire la totalité des intérêts qu'il verse, qu'il s'agisse d'hypothèque ou de toute autre chose.

M. Courchene: Il suffit d'étudier les taux d'imposition pour se rendre compte que les répercussions des taux d'intérêt élevés sur l'Américain moyen se font beaucoup moins sentir qu'au Canada, en particulier en ce qui concerne les hypothèques. Donc, nos taux d'intérêt étaient non seulement plus élevés, mais leurs répercussions effectives sur de nombreux secteurs canadiens ont été encore plus fortes en comparaison des Américains. C'est ce que j'ai essayé de montrer lorsque je soutenais que le système a besoin d'être réformé. Il est difficile d'essayer de combattre l'inflation dans une situation où certains secteurs sont vraiment les victimes de cette lutte contre l'inflation.

[Text]

The whole concern over equity comes in there. The Governor has made that point on several occasions. I think it is important that we ensure that we do not fight inflation on the backs of just certain sectors of the economy.

The Chairman: Dr. Courchene, if you look at the weekly statistics from the Bank of Canada, they show that Canada's five-year bond prices are gradually going up. The return is gradually going down. At the same time, there has been an egregious increase in mortgage rates to as high as 19½ per cent; those would be three- and five-year mortgage rates. You have a situation where those who are lending the money are taking a lower return in terms of bonds, but if they are lending it on mortgages, they are taking a higher return. That is normally not the case. Interest rates tend to track each other. Why would that be, do you know? It is very dramatic.

Dr. Courchene: It could just be the risk premium associated with those two types of borrowing. The number of mortgage foreclosures may have been quite dramatic, so maybe there is a risk premium put on mortgages. I have not really followed those numbers.

The Chairman: Normally there is some sort of a spread. If I recall, I think the spread is closer to two per cent in normal times. Recently there has been very little spread between mortgage rates and bond rates. At one point I think bond rates were a little higher than mortgage rates. This is 14.6 per cent or 14.7 per cent for five-year bonds as against 19½ per cent for five-year conventional mortgages.

Dr. Clendenning: I think part of the problem has been the difficulty that mortgage lending institutions have had in raising funds of a particular term. In other words, they are finding it very difficult to raise five-year term money, so they are having to go back to two- or three-year term money, which tends to track short-term rates closer than long-term rates. We have got an upside-down yield curve now, where the short rates are higher than the long rates, which is traditionally unusual, although from time to time it has occurred, so mortgage rates are now linked more closely with short-term rates than they are with long-term rates.

The Chairman: If there are no further questions, then Dr. Courchene, I would like to thank you on behalf of the members of the committee. I know you had to interrupt your schedule to come here, and we appreciate it very much. We also appreciate the clear and concise evidence you have given, and the work you did in preparation for today.

Dr. Courchene: Thank you, Mr. Chairman.
The committee adjourned.

[Traduction]

Nous en venons ici à la notion d'équité. Le Gouverneur en a parlé à diverses reprises. Je crois qu'il importe que nous prenions soin de ne pas faire porter le poids de notre lutte contre l'inflation à certains secteurs de l'économie.

Le président: M. Courchene, si vous examinez les statistiques hebdomadaires de la Banque du Canada, vous verrez que les prix des obligations du Canada sur cinq ans augmentent graduellement et que les revenus diminuent graduellement. Il y a en même temps eu une énorme augmentation des taux d'hypothèque qui sont allés jusqu'à 19½ p. 100; je parle ici des taux d'hypothèque sur trois et cinq ans. Vous vous trouvez donc dans une situation où les prêteurs gagnent moins d'argent lorsqu'il s'agit d'obligations, mais plus, lorsqu'ils prêtent de l'argent pour les hypothèques. Normalement, ce n'est pas le cas. Les taux d'intérêt ont tendance à se suivre mutuellement. Pourquoi cette situation, le savez-vous? Elle est très grave.

M. Courchene: Il s'agit peut-être tout simplement de la prise de risque liée à ces deux types d'emprunt. Le nombre des forclusions d'hypothèque a été très élevé, il se peut donc qu'il justifie une prime de risque. Je n'ai pas vraiment suivi ces chiffres de près.

Le président: Normalement, il y a un certain écart. Si je me souviens bien, je crois qu'il est habituellement plus proche de 2 p. 100. Ces derniers temps, il y a eu très peu d'écart entre les taux d'hypothèque et ceux des obligations. Je crois qu'à un certain moment ceux-ci étaient un peu supérieurs aux premiers. Il s'agit de 14,6 p. 100 ou 14,7 p. 100 pour les obligations à 5 ans à côté de 19,5 p. 100 pour les hypothèques conventionnelles à 5 ans.

M. Clendenning: Je crois que le problème tient en partie aux difficultés rencontrées par les organismes de prêts hypothécaires pour rassembler des fonds pour une durée déterminée. En d'autres termes, ils ont beaucoup de difficultés à trouver de l'argent sur cinq ans, et sont donc obligés de se rabattre sur des périodes de deux ou trois ans, ce qui tend à rapprocher les taux à court terme des taux à long terme. Nous avons une courbe de rendement inversée en ce moment, sur laquelle les taux à court terme sont plus élevés que ceux à long terme, ce qui, traditionnellement, est tout à fait inhabituel, bien que cela se soit déjà produit de temps à autre. Les taux d'hypothèque sont donc maintenant beaucoup plus étroitement liés aux taux à court terme qu'ils ne le sont aux taux à long terme.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à vous remercier, M. Courchene, au nom des membres de ce Comité. Je sais que vous avez été obligé d'interrompre vos activités pour venir ici, et nous y sommes très sensibles. Nous avons également apprécié la clarté et la concision de votre témoignage, et la qualité de votre préparation pour l'audience d'aujourd'hui.

M. Courchene: Merci, monsieur le président.
La séance est levée.

APPENDIX "53-A"

INFLATION, INTEREST RATES AND
MONETARY POLICY:
REFLECTIONS OF A MONETARY GRADUALIST

by

Thomas J. Courchene
Professor of Economics
University of Western Ontario
London Canada

Background Notes prepared
for the Senate of Canada Standing
Committee on National Finance

May 6, 1982

I. Introduction

In the current economic environment it is not difficult to zero in on the sorts of issues that ought to be addressed in a session relating to monetary policy. They are 1) Why has the Bank's policy of monetary gradualism over the 1975-80 period failed to make a larger dent in the on-going fight against inflation? 2) Why has the 1981-82 credit crunch worked in the U.S.A. in terms of lowering wage and price inflation but not worked in Canada? 3) Where do we go from here and, in particular, is there a role for some sort of controls, voluntary or otherwise, as part of an overall anti-inflation package? I want to deal with each of these issues in turn.

II. Has Monetary Gradualism (1975-80) Failed?¹

In the fall of 1975 the Bank of Canada embarked on its program of monetary gradualism—a policy of gradually curtailing the rate of money supply (M1) growth according to some predetermined money supply target ranges. At the end of 1980, M1 was (roughly) in the desired target range. Thus from a technical standpoint one might judge the Canadian experiment as a success. Yet inflation has not been wrestled to the ground. Indeed it has intensified. On the surface, then, the implication of this from a policy standpoint is that monetary gradualism has been a failure. Not surprisingly this view has struck a receptive chord across the country.

To be sure, it is possible to argue that there were some very important extenuating circumstances which considerably complicated Canada's inflation fight. For one thing the Canadian dollar was clearly overvalued in 1975. The resulting depreciation, roughly 20p. 100, meant an equivalent rise in import prices, which in the Canadian economy where imports represent roughly 30p. 100 of GNP, implies a sizeable direct impact on the CPI. In addition to this depreciation of the Canadian dollar relative to the U.S. dollar, the American inflation rate doubled over the 1976-1980 period. Since our two economies are so intertwined it is difficult to nudge expectations downward domestically when they are escalating south of the

APPENDICE «53-A»

RÉFLEXIONS D'UN GRADUALISTE MONÉTAIRE
SUR L'INFLATION,
LES TAUX D'INTÉRÊT ET LA POLITIQUE
MONÉTAIRE

par

Thomas J. Courchene
Professeur d'économie
Université Western Ontario
London Canada

Document de référence préparé
pour le Comité sénatorial permanent
des Finances nationales

6 mai 1982

I. Introduction

Dans la conjoncture économique actuelle, il n'est pas difficile de déterminer le genre de questions auxquelles il faudrait tenter de répondre dans une session touchant la politique monétaire. Ces questions sont les suivantes: 1) Pourquoi la politique de gradualisme monétaire pratiquée par la Banque du Canada entre 1975 et 1980 n'a-t-elle eu davantage de succès dans la lutte contre l'inflation? 2) Pourquoi le resserrement très marqué du crédit en 1981 et 1982 a-t-il réussi à faire baisser les salaires et l'inflation des prix aux États-Unis mais pas au Canada? 3) Quels moyens pouvons-nous envisager maintenant et, en particulier, y a-t-il place pour une certaine forme de contrôles, volontaires ou non, dans un ensemble de mesures anti-inflationnistes? Je vais examiner chacune de ces questions à tour de rôle.

II. Le gradualisme monétaire (1975-1980) a-t-il échoué?¹

A l'automne 1975, la Banque du Canada a commencé à mettre en œuvre son programme de gradualisme monétaire, politique qui visait à abaisser progressivement le taux de croissance de la masse monétaire (M1) en fonction de fourchettes cibles préétablies. A la fin de 1981, M1 se situait (à peu près) à l'intérieur de la fourchette visée. Ainsi, du point de vue technique, on peut juger que l'expérience canadienne a été couronnée de succès. Pourtant, l'inflation n'a pas été maîtrisée. De fait, elle s'est intensifiée. A première vue donc, cela signifie que du point de vue des politiques, le gradualisme monétaire a échoué. Il va sans dire que cette façon de voir a trouvé une oreille attentive partout au pays.

Bien sûr, il est possible d'arguer que le jeu de circonstances atténuantes très importantes a grandement compliqué la lutte contre l'inflation au Canada. D'abord, le dollar canadien était nettement surévalué en 1975. La dépréciation d'environ 20 p. 100 qui a suivi a entraîné une hausse correspondante des prix à l'importation. Comme les importations représentent à peu près 30 p. 100 du PNB canadien, l'effet direct sur l'indice des prix à la consommation (IPC) est remarquable. Outre cette dépréciation du dollar canadien par rapport à la devise américaine, le taux d'inflation a doublé aux États-Unis entre 1976 et 1980. Nos deux économies étant tellement liées, il est difficile d'essayer de faire diminuer les attentes au pays quand elles

border. The other major external shock was the doubling of world energy prices in 1979 and 1980. It is true that Canadian domestic prices were held far below world levels, but this shock was reflected once again in rising import prices. Moreover, even though domestic prices were insulated from the world level, domestic agents realized that it would only be a matter of time before they would have to rise and this undoubtedly influenced expectations relating to future rates of domestic price inflation. Considerations such as these might be used to argue that monetary gradualism has not failed. Rather gradualism, which by its very nature leaves considerable room for error on the side of monetary ease, was offset by a set of factors that was working in the opposite direction. On more than one occasion the Governor of the Bank of Canada has made similar comments.

There is, of course, always the issue that those of us who argued for monetary rules probably oversold their curative powers. My colleague, David Laidler, notes that the expectations of most observers in 1975 were that the Canadian economy would undergo some real-side shock but that the effect of a steadily decreasing money supply would be matched by a steady reduction in the rate of inflation over time. Obviously this has not occurred and Laidler notes that one should not have expected it, since the "correct prediction [of the impact of gradualism] is that... the economy will *on average* experience excess supply, and the inflation rate will *on average* fall, but 'on average' is not the same as 'persistently' or 'steadily'."² Instead, the inflation rate should follow a cyclical path about a slowly declining average rate. But this evidence comes from an analysis of a *closed* economy. Once one introduces the reality of an *open* economy, further complications arise, especially when one realizes "that there is no reason to suppose that, while a particular small open economy is experimenting with gradualism, the rest of the world will obligingly remain in long-run equilibrium."³ And, as noted above, it is abundantly clear that the U.S. economy—let alone the OPEC cartel—has not remained tranquil.

While I am in sympathy with the above observations and the manner in which they might temper any conclusions that monetary gradualism has failed, there are some equally important considerations relating to the manner in which the Bank of Canada has implemented its desired policy. Basically, the Bank's policy of monetary gradualism has fallen on hard times because the policy has in effect *lost credibility* with Canadians. In turn, this is a result of the manner in which the Bank and the Government have chosen to implement this policy. There are four areas where the implementation of monetary gradualism has fallen short of the mark.

First, monetary gradualism turned out to be far too gradual so that the on-going policy did little to unwind the entrenched expectations. I will offer only two examples here. The first relates to the tail end of the AIB period—late 1977 and early 1978. Throughout this period real interest rates were negative (*i.e. the Bank Rate was less than the inflation rate*). This is foolish policy at the best of times, but to generate negative interest rates during a period of controls, which were devised as a crutch to enable expectations to be unwound more quick-

augmentent chez nos voisins du Sud. L'autre choc externe important a été le doublement des prix mondiaux de l'énergie en 1979 et 1980. Il est vrai que nos prix intérieurs ont été maintenus bien en deçà des prix mondiaux, mais ce choc a lui aussi fait augmenter les prix à l'importation. De plus, même si les prix intérieurs étaient à l'abri des niveaux mondiaux, les agents économiques canadiens se sont rendu compte qu'à un moment donné nos prix devraient augmenter et cela a sans doute eu une influence sur leurs attentes au sujet des taux futurs d'inflation des prix au pays. De tels arguments pourraient servir à prouver que le gradualisme monétaire n'a pas échoué. Mais le gradualisme, qui par nature peut s'accompagner d'une grande marge d'erreur en ce qui concerne l'assouplissement monétaire, a été contrecarré par un ensemble de facteurs agissant en direction inverse. A maintes reprises, le Gouverneur de la Banque a fait des remarques en ce sens.

Bien sûr, on peut toujours se demander si ceux d'entre nous qui se sont déclarés en faveur des règles monétaires n'ont pas surestimé les pouvoirs curatifs de ces mesures. Mon collègue David Laidler a fait remarquer qu'en 1975 la plupart des observateurs s'attendaient à ce que l'économie canadienne subisse un choc provenant du secteur réel, mais ils croyaient aussi que l'effet d'une baisse continue de la masse monétaire serait compensé avec le temps par un ralentissement soutenu de l'inflation. Il est évident que cela ne s'est pas produit et Laidler ajoute que personne n'aurait dû s'attendre à une telle évolution puisque «la prédiction correcte (de l'incidence du gradualisme) est que... l'économie fera face *en moyenne* à une offre excédentaire et que l'inflation ralentira, *en moyenne* mais «en moyenne» ne veut pas dire «sans cesse» ni «régulièrement».² Le taux d'inflation devrait plutôt suivre un cycle qui se solderait par une lente baisse du taux moyen. Mais cette conclusion repose sur l'analyse d'une économie *fermée*. Lorsqu'on a affaire à une économie *ouverte*, la situation se complique, surtout quand on se rend compte «qu'il n'y a aucune raison de supposer que, tandis qu'une petite économie ouverte fait l'expérience du gradualisme, le reste du monde restera obligeamment en équilibre en longue période».³ D'ailleurs, comme je l'ai déjà souligné, l'économie américaine n'est pas restée tranquille et le cartel de l'OPEP encore moins.

Même si je suis plutôt d'accord avec les remarques que je viens de faire et avec la façon dont elles peuvent en partie nous empêcher de conclure que le gradualisme monétaire n'a pas réussi, il n'en demeure pas moins qu'il faut considérer d'autres facteurs tout aussi importants, concernant la manière dont la Banque du Canada a mis en œuvre sa politique. Au fond, cette politique a *perdu sa crédibilité* aux yeux des Canadiens. D'un autre côté, cette attitude est le fruit de la façon dont la Banque et le gouvernement ont choisi de mettre leur politique en pratique. En effet, la mise en œuvre du gradualisme monétaire a raté la cible à quatre points de vue.

Premièrement, le gradualisme s'est avéré beaucoup trop graduel, de sorte qu'il a peu fait pour atténuer des attentes bien enracinées. Je donnerai deux exemples à cet égard. Le premier se rapporte à la fin de la période des contrôles par la Commission de lutte contre l'inflation, soit à la fin de 1977 et au début de 1978. Tout au long de cette période, les taux d'intérêt réels ont été négatifs (le taux d'escompte était moins élevé que le taux d'inflation). Même dans le meilleur des mondes cette politique est ridicule, mais produire des taux

ly, is surely the height of folly. Even the Bank of Canada now recognizes this as a serious policy error. The second relates to the very rapid escalation in the rate of M1 growth that occurred in each of the years, 1978, 1979 and 1980. The 1980 escalation is the most intriguing. It lasted five months and embodied a 26 per cent annual rate of growth over this 5-month period. This is an incredible monetary explosion and it is bound to have a deleterious impact on citizen expectations of future inflation. A market participant living through this 5-month period (*and not knowing that it would not be continued for a further 5 months*) would be foolish not to incorporate this information into his or her formation of inflationary expectations. I suppose that it is possible to argue that since M1 remained roughly in target over the 1975-80 period, these periods of monetary escalation had to be offset by equivalent periods of monetary deceleration so that they ought to cancel out. I don't think that this is correct. In a period of rising inflationary expectations it is much easier to ratchet these expectations up yet another notch than it is to unwind them, particularly when the periods of tight money were rationalized more in terms of defending the dollar than in terms of fighting inflation.

This brings me to the second area where Bank policy fell short of the mark: concern over the level of the exchange rate has no rightful place in a philosophy of monetary gradualism, yet the Bank elevated exchange rate considerations to the level of a policy goal. This began in 1978 and it continues through to the present. This was and is a very serious mistake on the part of the Bank, although one can make a reasonable case for the Bank's recent (*late 1981, early 1982*) focus on the exchange rate. Over the 1975-77 period the Bank had succeeded in building up a tremendous amount of goodwill with respect to its policies in the financial community. Charting M1 growth relative to the target range and predicting future Bank Rate changes had become Bay Street's favorite indoor sport. All of this was lost when the Bank focussed attention on the exchange rate, and appropriately so. If Canada is essentially pegging her currency to the U.S. then what matters as far as predicting future interest rates is what is happening in the U.S. and not what is happening in Canada. Our "made-in-Canada" monetary policy came to an end with this exchange rate focus and it is probably correct to suggest that so did the Bank of Canada's experiment with monetary gradualism.

The third general area where the Bank's implementation of monetary production was less than adequate relates to its definition of money (*M1*) and the manner in which it chose to control it. Regardless of how one defines money there will always be a gray area between money and its close substitutes. However, this has particularly plagued the M1 definition. Innovation in the financial sector has meant that balances that are in fact subject to chequing are progressively falling beyond the umbrella of M1. This is true, for example, of the T.D.'s "all-in-one" account, which is now being imitated by other banks. More serious is the fact that many financial analysts prefer to focus on the behavior of the broader definitions and these lead to a very different outlook for future inflation. This

d'intérêt négatifs en période de contrôles, conçus comme une béquille permettant de faire baisser les attentes plus rapidement, constitue sûrement le comble du ridicule. Même la Banque du Canada reconnaît maintenant qu'elle a commis là une grave erreur de politique. Le deuxième exemple a trait à l'ascension rapide du taux de croissance de M1 en 1978, 1979 et 1980. La hausse survenue en 1980 est la plus remarquable. Elle a duré cinq mois et correspond à un taux annuel de croissance de 26 p. 100. Il s'agit d'une explosion monétaire phénoménale, qui ne peut faire autrement que d'avoir un effet négatif sur les attentes des citoyens face à l'évolution future de l'inflation. Tout agent économique vivant cette période de cinq mois (et ne sachant pas qu'elle ne se poursuivra pas pendant un autre cinq mois) aurait été idiot de ne pas tenir compte de ces renseignements dans ses attentes inflationnistes. On peut rétorquer je suppose que, comme M1 est demeuré plus ou moins à l'intérieur des cibles visées entre 1975 et 1981, les périodes d'accélération monétaire ont dû être compensées par des périodes équivalentes de décélération monétaire. Mais je ne pense pas que ce raisonnement soit juste. En période de hausse des attentes inflationnistes, il est bien plus facile de les faire monter ces attentes d'un autre cran que de les atténuer, surtout quand on justifie le resserrement monétaire par le besoin de défendre le dollar canadien plutôt que par celui de combattre l'inflation.

Ceci m'amène au deuxième domaine où la Banque a raté la cible. Les inquiétudes au sujet du taux de change n'ont pas leur place dans une philosophie de gradualisme monétaire, pourtant la Banque a porté les considérations de change au niveau d'un objectif de politique. Cela a commencé en 1978 et se poursuit encore aujourd'hui. La Banque a commis là une grave erreur, bien que l'on puisse trouver des raisons justifiant l'attention portée récemment (fin 1981, début 1982) au taux de change. Entre 1975 et 1977, la Banque a réussi à s'attirer une très grande bienveillance de la part de la communauté financière à l'égard de ses politiques. Déterminer où se situait M1 par rapport à la fourchette visée et prédire les variations futures du taux d'escompte étaient devenus le sport favori à Bay Street. Mais tout cela a cessé quand la Banque s'est concentrée, et avec raison, sur le taux de change. Si au fond, le Canada ne fait que rattacher sa devise au dollar américain, ce qui importe pour prédire les taux d'intérêt c'est ce qui se passe aux États-Unis, pas ce qui arrive au Canada. Notre politique monétaire «à la canadienne» est morte avec cette attention portée au taux de change et il est probablement exact d'avancer qu'il en est allé de même de l'expérience de la Banque du Canada avec le gradualisme monétaire.

Le troisième domaine où la Banque a obtenu des résultats décevants touche la définition de la monnaie et la façon dont la Banque a choisi de régler sa croissance. Peu importe la définition de la monnaie retenue, il y aura toujours une zone grise entre la monnaie et ses substituts les plus proches. Mais dans le cas de M1, c'est justement là que le bât a blessé. Les innovations dans le secteur financier ont fait que les soldes dans les comptes-chèques disparaissent peu à peu de M1. C'est ce qui se produit par exemple avec l'«unicompte» de la Banque Toronto-Dominion, que d'autres banques sont en train d'imiter. Mais chose plus grave, plusieurs analystes financiers préfèrent s'attacher au comportement de définitions plus vastes, ce qui change tout à fait leur vision des perspectives de l'inflation.

issue came to the fore in early 1981 when the Bank lowered its monetary targets to the present 4-8 per cent range. In some sense this was the most important target range reduction. It would not even accommodate the then ongoing inflation rate, let alone any real growth. Yet the target range reduction was virtually ignored by the press. The Bank is in for serious problems if Canadians do not place sufficient credence in the role of M1 as the appropriate monetary indicator. There is a further problem with the M1 definition. It is so highly variable that the noise/signal ratio inherent in its movements is far too high. Americans can and do make decisions with respect to future inflation on the basis of one- or two-month movements in their money definition. In Canada, on a weekly basis it is not unusual for the M1 change to be 5 per cent of the existing stock, which corresponds to a change on an annual basis of over 250 per cent. What information is there in the M1 series when it is so highly variable? Finally, the Bank has chosen to control M1 by an interest rate control mechanism. This tends to politicize interest rates and, in turn, exchange rates and to focus Canadians' attention on the wrong variables. Much better if the Bank would adopt a reserve base control mechanism.

Together, these three implementation strategies have, to my mind, seriously undermined the credibility of the Bank's policy of monetary gradualism.

There was another problem area, one that also played a major role in undermining the Bank's credibility; namely that the range of other government policy levers have failed to provide a meaningful support role for Bank of Canada policy. I believe that monetary policy can indeed go it alone in the fight against inflation—but the cost both political and real of such a policy is likely to be unacceptably high. Since gradualism does not attack inflation by forcing *immediate* and *severe* contraction on the economy, it leaves itself open to influences, exogenous and otherwise, that may push expectations upward. This means that gradualism is likely to be far more successful if the full array of government policy lends support to the Bank's inflation fight. But up until very recently, monetary policy was the only anti-inflation game in town.

Examples abound (*particularly when it comes to energy policy*), but let me focus on only one. The Minister of Finance now publishes medium-term forecasts of inflation and real output in connection with his budget. Of late, these forecasts for inflation are quite inconsistent with (*i.e., they are much higher than*) the implicit forecasts that emerge from the Bank of Canada's target range for M1. Who should the general public believe? the Bank of Canada or its parliamentary master, the Department of Finance? Clearly, if the Department of Finance does not believe the Bank of Canada, one cannot expect individual Canadians to do so! This is part and parcel of the overall credibility problem with which the Bank is currently struggling.

To summarize this first section, monetary gradualism would have had far more success in controlling inflation if it had come to grips with these four issues. To put it more positively,

Cette attitude a été mise en évidence au début de 1981, quand la Banque a abaissé sa fourchette cible au niveau actuel de 4 à 8 p. 100. En un sens, c'était la baisse des taux cibles la plus importante. La nouvelle fourchette ne tolérât même pas le taux d'inflation du moment, encore moins une croissance réelle. Pourtant, cette baisse est passée presque inaperçue dans la presse. La Banque s'attire de graves problèmes si les Canadiens n'ont pas suffisamment confiance que M1 est l'indicateur monétaire approprié. Par ailleurs, la définition de M1 pose un autre problème. En effet, M1 est tellement variable que le clignotant risque de s'allumer à tout instant. Les Américains peuvent prendre des décisions au sujet de l'inflation future sur la foi des mouvements de leur définition de la monnaie survenus pendant des périodes d'un ou de deux mois, et c'est ce qu'ils font. Au Canada, sur une base *hebdomadaire*, il n'est pas rare que la variation de M1 soit de 5 p. 100, ce qui correspond à une variation annuelle de 250 p. 100. Quels renseignements peut-on tirer d'une série aussi changeante que M1? Enfin, la Banque a choisi de régler la croissance de M1 au moyen d'un mécanisme de régulation des taux d'intérêt. Cela tend à intégrer les taux d'intérêt et, par conséquent, le taux de change, aux politiques et à attirer l'attention des Canadiens sur les mauvaises variables. La Banque aurait nettement avantage à adopter plutôt un mécanisme de régulation des réserves.

Prises ensemble, ces trois stratégies de mise en œuvre de politique ont, selon moi, miné la crédibilité de la politique de gradualisme de la Banque.

Un autre facteur a aussi grandement contribué à diminuer la crédibilité de la Banque. En effet, les autres leviers de politique à la disposition du gouvernement n'ont pas réussi à appuyer de façon significative la politique de la Banque du Canada. Je crois que la politique monétaire peut se débrouiller seule pour combattre l'inflation, mais le coût politique et réel sera probablement beaucoup trop élevé. Puisque le gradualisme ne s'attaque pas à l'inflation en provoquant une contraction *immédiate* et *prononcée* de l'économie, il est sujet à des influences, exogènes ou autres, qui peuvent entraîner les attentes à la hausse. Cela veut dire que le gradualisme sera probablement plus fructueux si l'ensemble des politiques publiques appuie la lutte contre l'inflation que mène la Banque. Mais jusqu'à tout récemment, la politique monétaire faisait cavalier seul.

Les exemples abondent (en particulier lorsque l'on considère la politique énergétique), mais permettez-moi d'en relever au moins un. Le ministre des Finances publie désormais, en même temps que son budget, des prévisions à moyen terme de l'inflation et de la production réelle. Ces derniers temps, ses prévisions de l'inflation diffèrent sensiblement (elles sont beaucoup plus élevées) des prévisions implicites découlant de la fourchette de croissance de M1 visée par la Banque du Canada. Qui le public doit-il croire? La Banque ou son maître parlementaire, le ministère des Finances? Chose certaine, si le ministère des Finances ne croit pas à la Banque du Canada, il est illusoire d'espérer que les Canadiens le feront! Voilà en partie pourquoi la Banque fait face à un problème de crédibilité.

En résumé, le gradualisme monétaire aurait eu bien plus de succès dans la lutte contre l'inflation si les quatre problèmes que je viens de décrire avaient été résolus. En d'autres termes,

if the Bank and the Government come to grips with these issues then the outlook is good for a successful attack on inflation.

III. Monetary Policy in 1981

I do not view monetary policy in 1981, particularly over the latter part of the year, as a continuation of monetary gradualism. Rather, it is best described as an *exchange-rate strategy*, one that allowed the money supply and interest rates to go where they must in order to hold the Canadian dollar in the desirable range. In short, it was an old-fashioned credit crunch, the likes of which we have not witnessed for many a year. Why? In my view the answer is fairly obvious. U.S. monetary and fiscal policy were beginning to have a noticeable impact on reducing wage and price inflation whereas inflationary expectations in Canada were threatening to escalate. The following data on comparable unit labour costs convey this message very clearly.

Unit Labour Costs—Canada and the USA				
(per cent change)				
	1979	1980	1981	1982*
Canada	8.5	11.9	10.7	12.4
U.S.A.	10.2	10.3	8.9	8.4

*Estimate.

Source: *Economic and Financial Outlook*, 1982 (Pitfield, Mackay, Ross), January 1982, p. 4

Were this to continue, the implications would be obvious—the Canadian dollar would have to depreciate considerably in order to restore our competitiveness vis-à-vis the Americans. But a fall in the Canadian dollar would exacerbate the current inflationary pressures. Much better, the Bank must have reasoned, to tie ourselves rather firmly to the American dollar and attempt to import the U.S. discipline with respect to wages and prices—a discipline that has been sadly lacking in terms of our domestic inflation fight.

The march of events complicated the strategy. First of all the federal government embarked on the Canadianization of the energy industry as an integral component of the National Energy Program, which resulted in long-term capital outflows in 1981 that dwarfed those of previous years. I happen to believe that both policies—pegging the exchange rate and the Canadianization policy—were inappropriate. But if this is what the government wants, then at least they should be coordinated intelligently. To run them together necessarily implied that Canadian interest rates would run 3 to 4 percentage points higher than American rates in order to prevent the dollar from sliding. As a result, the M1 growth rate plummeted well below the 4p. 100 lower bound of the target range—so much so, in fact, that at one point in late 1981 the level of M1 was below that recorded two years earlier.

plus positifs, si la Banque et le gouvernement réussissent à résoudre ces problèmes, les perspectives d'une lutte efficace contre l'inflation seront bonnes.

III. Politique monétaire en 1981

Je ne crois pas que la politique monétaire menée en 1981, en particulier au second semestre, a été le prolongement du gradualisme. On pourrait dire plutôt qu'il s'agissait d'une *stratégie de change*, une stratégie qui laissait la masse monétaire et les taux d'intérêt se diriger là où ils devaient aller pour que le taux de change soit maintenu à l'intérieur d'une cible visée. En résumé, il s'agissait d'un bon vieux resserrement prononcé du crédit, comme on n'en avait pas vu depuis bien des années. Pourquoi? La réponse me semble assez évidente. Les politiques monétaires et budgétaires américaines commençaient vraiment à faire baisser l'inflation des prix et des salaires, tandis que les attentes inflationnistes menaçaient de s'intensifier au Canada. Les statistiques ci-dessous sur les coûts unitaires de main-d'œuvre comparables le prouvent éloquentement.

Coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada et aux États-Unis				
(taux de variation)				
	1979	1980	1981	1982*
Canada	8,5	11,9	10,7	12,4
États-Unis	10,2	10,3	8,9	8,4

*Estimation

Source: *Economic and Financial Outlook*, 1982 (Pitfield, Mackay, Ross), janvier 1982, page 4

Si cette tendance s'était maintenue, ses conséquences étaient évidentes: le dollar canadien aurait dû se déprécier considérablement afin de rétablir notre concurrence face aux Américains. Mais une baisse du cours du dollar canadien aurait intensifié les pressions inflationnistes. La Banque doit s'être dit qu'il valait mieux s'accrocher assez fermement au dollar américain et tenter d'importer la discipline américaine à l'égard des prix et des salaires, une discipline qui faisait cruellement défaut dans notre lutte contre l'inflation.

Le cours des événements a compliqué cette stratégie. D'abord, le gouvernement fédéral a entrepris de «canadianiser» l'industrie énergétique dans le cadre de son programme énergétique national, ce qui a entraîné en 1981 des sorties phénoménales de capitaux à long terme par rapport aux années précédentes. Je crois que les deux politiques, soit l'alignement du cours du dollar canadien sur le dollar américain et la canadianisation énergétique, n'étaient pas appropriées, mais si c'est ce que le gouvernement désire, il faudrait au moins que les efforts soient coordonnés intelligemment. Mettre en œuvre ces deux politiques simultanément supposait nécessairement que le taux d'inflation serait de 3 à 4 points de pourcentage plus élevé au Canada qu'aux États-Unis si l'on voulait éviter une baisse du cours du dollar canadien. Par conséquent, le taux de croissance de M1 est tombé bien au-dessous de la limite inférieure de 4 \$, à un tel point qu'à un certain moment

Clearly, monetary policy was extremely restrictive—far more so in Canada than in the U.S.A. For those that feel that deficits are important, it was also the case that the combined deficit levels of Ottawa and the provinces were less than comparable relative levels in the U.S.A. Yet it is the Americans who appear to be succeeding in shaking up their supply side and generating substantial gains on the side of both wages and prices. Why, Again, I think the answer lies in the nature of the overall policy support that was lent to monetary policy in the two countries. It seems to me that American citizens recognized fully the nature of the game being played. High interest rates were viewed by the majority of Americans as the cutting edge in the first fight against inflation. Rates of interest would come down only when inflation rates come down, not before. This policy was enforced by the ongoing thrust and frequent policy pronouncements of the Reagan Administration, including a set of guidelines for federal civil service wage increases. In short, the overall policy was perceived to be both credible and decisive. As I read the Canadian situation, this was simply not the case here. High interest rates tended to be viewed as a temporary aberration that had to be tolerated until the U.S. set its house in order. We suffered the name costs real side (*even greater because our credit crunch was more severe*) with little to show in the way of unwinding inflationary expectations because, once again, the Bank of Canada was left in the unenviable position of being the only player in the anti-inflationary game.

I have painted a rather bleak picture of monetary policy over 1981. In fact, it is far too bleak since we too have made some headway in the fight against inflation. Indeed, far more headway than we are generally led to believe. Were we to calculate our CPI in the way that the Americans do (*i.e., the month-to-month increase cumulated over 12 months*) our rate of inflation over January and February would average about 7 or 8p. 100, considerably below our official rate of over 11p. 100. The March figures recorded a sharp upturn, but this was mainly a result of the rise in domestic energy prices. My own view is that the rate of price increase in competitive markets will slow considerably, in line with falling rates of inflation across the world.

Canada's peculiar predicament is that our wage inflation over the recent past has been accelerating, led by some large settlements in the Western region of the country and more recently by settlements in the non-commercial sector. This trend cannot continue, in my opinion, in the face of the present restrictive monetary policy. It is only a matter of time, and not much time, before private sector wage acceleration will ease up considerably. It is in this context that I have recommended elsewhere⁴ that a useful adjunct to a restrictive monetary policy in the current environment might be a set of wage guidelines for the federal civil service that are consistent with the inflation implications of the on-going monetary policy. Alternatively, federal pay increases could be set at rates

à la fin de 1981 M1 était en deçà du niveau observé deux ans auparavant.

De toute évidence, la politique monétaire était extrêmement restrictive, de fait, bien davantage qu'aux États-Unis. Pour ceux qui croient à l'importance des déficits, soulignons que les déficits combinés d'Ottawa et des provinces étaient, toute proportion gardée, moins élevés que les déficits comparables aux États-Unis. Pourtant, il semble que ce sont les Américains qui réussissent à secouer leur secteur de l'offre et qui réalisent des gains substantiels au chapitre des prix et des salaires. Pourquoi? Encore une fois, je pense que la réponse tient à la nature de l'appui apporté par les autres politiques à la politique monétaire dans les deux pays. Il me semble que les Américains ont très bien saisi quel est l'enjeu en cause. La majorité d'entre eux considèrent que des taux d'intérêt élevés sont l'élément décisif de la lutte contre l'inflation, les taux d'intérêt ne diminuant que lorsque le taux d'inflation diminuera, pas avant. Ce point de vue était renforcé par les efforts et les fréquentes déclarations d'intention du gouvernement Reagan, et notamment par une série de directives sur les hausses de traitement des fonctionnaires fédéraux. Bref, les Américains ont perçu que la politique générale était crédible et décisive. De la façon dont j'interprète les faits, il n'en a tout simplement pas été ainsi chez nous. Nous avons eu tendance à considérer les taux élevés d'intérêt comme une *aberration temporaire*, qu'il fallait tolérer tant que les États-Unis n'avaient pas mis de l'ordre dans leurs affaires. Les coûts pour notre secteur réel ont été les mêmes qu'aux États-Unis (et même plus élevés, vu que le resserrement du crédit était plus marqué chez nous), sans que cela ait une grande influence sur les anticipations inflationnistes, parce que, une fois de plus, la Banque avait la tâche peu enviable de se battre seule contre l'inflation.

J'ai brossé un tableau plutôt sombre de la politique monétaire en 1981. En fait, ce tableau est beaucoup trop sombre, parce qu'il est vrai que, nous aussi, nous avons fait des progrès dans la lutte contre l'inflation. De fait, les progrès sont bien plus importants qu'on veut bien nous le faire croire en général. Si nous calculions l'IPC à la façon des Américains (par la hausse d'un mois sur l'autre cumulée sur douze mois), notre taux d'inflation en janvier et en février serait de l'ordre de 7 à 8 p. 100, ce qui est bien en deçà du taux officiel de 11 p. 100. Les statistiques de mars révèlent une forte hausse, mais cette hausse est surtout imputable à l'augmentation des prix intérieurs de l'énergie. À mon avis, le taux d'augmentation des prix sur les marchés concurrentiels diminuera considérablement, de pair avec un ralentissement mondial de l'inflation.

Ce qui complique particulièrement la situation canadienne, c'est que notre inflation des salaires s'est accélérée ces derniers temps, à la faveur de quelques généreux accords salariaux dans l'Ouest et d'accords récents dans le secteur non commercial. D'après moi, cette tendance ne peut continuer, compte tenu de la politique monétaire restrictive actuelle. L'accélération des traitements dans le secteur privé ralentira considérablement. C'est une question de temps, et de peu de temps. Pour cette raison, j'ai recommandé⁴ que, dans la conjoncture actuelle, un ensemble de directives sur les hausses de traitement dans la Fonction publique fédérale, conformes aux visées anti-inflationnistes de la politique monétaire, viennent compléter utilement une politique monétaire restrictive. Un autre moyen

equivalent to private sector increases. This would serve several purposes. First of all, it would send a clear message to private sector agents that the federal government is backing in a meaningful way the Bank of Canada's inflation fight. Secondly, civil servants would have an extra incentive to ensure that the full range of Ottawa's policies would be consistent with unwinding inflationary expectations. If one believes, as I do, that inflation is principally a policy-induced phenomenon then it does not make much sense to have, for example, a set of pension arrangements in the system where the chief beneficiaries (*because of indexation*) of any sustained bout of inflation are federal civil servants. This is not to be taken as a slap at the calibre of our public sector workers. They compare more than favorably with those of any other industrialized nation. But it doesn't hurt to get the rewards in the system rearranged so that they are no longer the chief beneficiaries of inflation.

IV. *Where to From Here?*

There is currently much talk about the necessity of controls as either a temporary or permanent feature of the Canadian environment. I think that this would be a major mistake. Before addressing the issue directly, it is important to recognize what has generated this concern. Part of it is due to the apparent failure of monetary gradualism, which I have dealt with above. The previous policy lapses that have occurred under this policy simply cannot be tolerated. It is unconscionable to put the Canadian economy time and again through the recession and high interest rate wringer only to dissipate any inflation gains in a renewed bout of excessive monetary ease. I interpret the action of both the Prime Minister and Governor Bouey at the First Ministers' Conference as evidence that they will not let this occur again. Part of it is also due to the failure on the part of our policy authorities to live up to the realities of the 1970's, let alone the 1980's. Ottawa never really levelled with Canadians as to the true nature of the world oil shock. Almost alone among our trading partners we actively pursued the myth that the energy shock was our key to industrial development and that not only could we avoid following world energy prices, but any such domestic increases that did occur could be fully indexed into nominal incomes. When energy prices took their first big jump in 1973, Canada was virtually alone in the Western world in terms of being self-sufficient in energy. Our dollar was then at parity with the U.S. dollar and any reasonable observer at the time would have forecast a rising value for the Canadian dollar. Yet it has fallen by nearly 20p. 100. To my mind this is a ringing indictment of the conduct of overall policy, both monetary and fiscal, over the latter half of the 1970's. I do not minimize the problems associated with the distribution of the energy rents both between Ottawa and the resource provinces and between all governments and the energy sector that have complicated policy initiatives in this area. But the fact remains that this country has managed to emasculate the potential of what should have been, in this time of world recession, our most promising growth sector. Controls may redress some of the

serait d'aligner les hausses de traitement dans le secteur public fédéral à celles du secteur privé. Ces mesures serviraient plusieurs fins. D'abord, elles feraient sentir clairement aux agents économiques du secteur privé que le gouvernement fédéral appuie de manière significative la lutte contre l'inflation menée par la Banque du Canada. Ensuite, les fonctionnaires auraient une raison de plus de s'assurer que l'ensemble des politiques d'Ottawa contribuent à faire diminuer les anticipations inflationnistes. Si l'on croit, comme je le fais, que l'inflation est surtout un phénomène provoqué par les politiques, il ne semble pas très logique, par exemple, d'avoir un régime de pension grâce auquel les principaux bénéficiaires de toute hausse soutenue de l'inflation sont les fonctionnaires fédéraux (par le biais de l'indexation). Comprenez-moi bien. Je ne cherche pas à dénigrer les travailleurs du secteur public. Nos fonctionnaires se comparent plus que favorablement à ceux de tout autre pays industrialisé. Mais il n'y aurait pas de mal à réorganiser les récompenses dans le système pour que les fonctionnaires ne soient plus les principaux bénéficiaires de l'inflation.

IV. *Que nous réserve l'avenir?*

Il est beaucoup question ces temps-ci de la nécessité d'intégrer des contrôles temporaires ou permanents à l'économie canadienne. Je pense que nous ferions là une erreur monumentale. Avant d'expliquer directement pourquoi, je crois important de saisir d'où vient cette idée. Elle vient en partie de l'échec apparent du gradualisme monétaire, dont j'ai déjà parlé. Les points faibles de cette politique ne peuvent plus être tolérés. Il est déraisonnable de soumettre à tout bout de champ l'économie canadienne à des récessions et à des taux d'intérêt élevés si tous les gains réalisés contre l'inflation doivent être annulés par une nouvelle période de relâchement monétaire exagéré. J'interprète les déclarations du Premier ministre et du gouverneur Bouey à la Conférence des premiers ministres comme la preuve qu'ils ne laisseront pas de telles situations se reproduire. L'idée des contrôles s'explique aussi en partie du fait que nos autorités n'ont pas été à la hauteur des réalités des années 70 et encore moins des années 80. Ottawa n'a jamais vraiment joué franc jeu avec les Canadiens au sujet de la vraie nature du choc mondial du pétrole. À l'instar de quelques-uns seulement de nos partenaires commerciaux, nous avons activement entretenu le mythe que le choc énergétique était la clé de notre développement industriel et que, non seulement nous pouvions éviter d'aligner nos prix de l'énergie sur les prix mondiaux, mais aussi que toute hausse intérieure pouvait être entièrement indexée aux revenus nominaux. Lorsque les prix de l'énergie ont grimpé pour la première fois, en 1973, le Canada était presque le seul pays occidental à s'autosuffire sur le plan énergétique. Notre devise était alors au pair avec le dollar américain et tout observateur sensé pouvait prédire que le cours du dollar canadien monterait. Pourtant, il a baissé de presque 20p. 100. Selon moi, cela condamne clairement la conduite générale des politiques monétaire et budgétaire dans la seconde moitié des années 70. Je ne nie pas le fait que les problèmes inhérents à la répartition des redevances énergétiques entre Ottawa et les provinces productrices ainsi qu'entre les gouvernements et le secteur énergétique ont nui aux initiatives de politique dans ce domaine. Il n'en demeure pas moins

symptoms of the problem but they do not address the core of the issue.

Finally, part of the rationale for controls relates to the very uneven impact that the restrictive monetary policy has had across the various sectors of the economy. This was abundantly clear from the pleas of the provinces at the recent First Ministers' Conference. Virtually every premier railed the federal government over the plight of the farmer/fisherman, the homeowner and the small businessman in the face of high interest rates, with almost no concern over similar problems for large corporations. They were right. High interest rates do have a very inequitable impact across sectors. But the problem here is related to the manner in which the *tax system* treats capital income. It is not something that controls would solve.

Consider the following example. Nominal interest rates are 20 per cent, inflation is 12 per cent, so that the real (*after inflation*) interest rate is 8 per cent. However, *after-tax real interest rates* are very different. For the large corporations (*assuming a 50 per cent tax bracket*) the after-tax cost of borrowed funds is only 10 per cent, yielding a real rate of interest of *minus 2 p. 100*. For the small corporation (25 per cent tax bracket) the after-tax cost of funds is 15 per cent, for an after-tax real rate of *plus 3 per cent*. For homeowners (*and for small businesses with no profits against which to offset the cost of borrowing*) the after-tax real cost of borrowing remains at 8 per cent. It seems to me that we cannot expect to fight inflation on the shoulders of select sectors of the economy. The time is long overdue for a reform of the tax system which would introduce inflation accounting principles and allow all sectors to write off only the *real* cost of borrowing, perhaps in the form of a refundable tax credit in order to spread the burden more evenly across the society. This is the tax reform that our Finance Minister should have introduced last fall. In addition to being far more equitable it would likely mean that we could generate a given amount of restraint with a lower level of nominal interest rates. The plea of the premiers was to provide relief for these beleaguered sectors in the form of an immediate reduction in interest rates. The Prime Minister was correct in pointing out that an arbitrary lowering of interest rates could only be accomplished by abandoning monetary restraint with the certain result that a few months down the road the level of inflation and interest rates would be higher still. But as I interpret the provinces' complaints, they were directed at the sectoral inequity arising from high real rates of interest, which as noted above has its cause not so much in tight money but rather in the manner in which the tax system treats non-labour income. To repeat, controls cannot solve this problem. Yet the problem has to be solved or it will ultimately force the authorities to abandon the fight against inflation.

que notre pays a réussi à tuer dans l'œuf ce qui aurait pu constituer, dans la récession mondiale actuelle, notre secteur de croissance le plus prometteur. Les contrôles peuvent guérir certains symptômes, mais ils ne s'attaquent pas au nœud du problème.

Enfin, on justifie en partie les contrôles par l'incidence très inégale de la politique monétaire restrictive sur les divers secteurs de l'économie. Les doléances des provinces lors de la dernière Conférence des premiers ministres l'ont démontré avec éloquence. Presque tous les premiers ministres s'en sont pris au gouvernement fédéral à propos de la situation critique dans laquelle se trouvent les agriculteurs, les pêcheurs, les propriétaires et les petits hommes d'affaire à cause des taux d'intérêt élevés, passant presque sous silence le cas semblable des grandes sociétés. Les taux d'intérêt élevés ont effectivement une incidence inégale sur les divers secteurs. Mais le problème vient de la façon dont le *régime fiscal* traite les revenus de placement, et ce problème ne serait pas réglé par des contrôles.

Prenons l'hypothèse suivante. Les taux d'intérêt nominaux se situent à 20 p. 100, l'inflation à 12 p. 100, ce qui donne un taux d'intérêt réel (compte tenu de l'inflation) de 8 p. 100. Mais les taux d'intérêt réels *après impôts* sont tout autres. Pour les grandes sociétés (en supposant un taux d'imposition de 50 p. 100), le coût après impôts des emprunts n'est que de 10 p. 100, ce qui représente un taux d'intérêt réel de *moins 2 p. 100*. Pour les petites sociétés (taux d'imposition de 25 p. 100), le coût des emprunts après impôts est de 15 p. 100 et le taux d'intérêt réel après impôts de *plus 3 p. 100*. Pour les propriétaires (et pour les petites entreprises qui n'ont pas de profits pour compenser le coût des emprunts), le coût réel des emprunts après impôts demeure 8 p. 100. Il me semble que l'on ne peut demander à quelques secteurs de l'économie seulement d'assumer tout le fardeau de la lutte contre l'inflation. Il est grandement temps de réformer le régime fiscal et d'y inclure les principes de comptabilisation des effets de l'inflation qui permettraient à tous les secteurs de n'éliminer que le coût *réel* des emprunts, peut-être au moyen d'un crédit d'impôt remboursable, et répartiraient le fardeau plus également dans la société. Voilà le genre de réforme fiscale que le ministre des Finances aurait dû mettre de l'avant l'automne dernier. En plus d'être beaucoup plus juste, il nous permettrait probablement d'aboutir à un niveau donné de contrainte avec des taux d'intérêt nominaux moins élevés. Les premiers ministres ont soutenu qu'il fallait aider les secteurs touchés en diminuant tout de suite les taux d'intérêt. Le Premier ministre fédéral a eu raison d'affirmer qu'une baisse arbitraire des taux d'intérêt n'était possible que si l'on relâchait la politique monétaire et que cela se traduirait certainement par des taux d'intérêt et d'inflation encore plus élevés à peine quelques mois plus tard. Mais si je comprends bien, les récriminations des provinces concernaient les injustices sectorielles qui découlaient du niveau élevé des taux d'intérêt réels qui, comme je l'ai déjà indiqué, n'est pas dû tant au resserrement monétaire qu'à la manière dont le régime fiscal traite les revenus tirés d'autres sources que le travail. Au risque de me répéter, les contrôles ne peuvent pas régler ce problème. Et pourtant, ce problème doit être réglé, sinon il finira par forcer les autorités à abandonner la lutte contre l'inflation.

There are several reasons why controls are not advisable right now. Principal among these is that we are about to see quite a dramatic decline in market sector wages and prices. The likelihood is that controls will set a wage floor (*and under controls ceilings always become floors*) that will be *above* the market clearing wage. Secondly, those that argue for controls generally do so as part of a package that calls for a considerable easing of monetary policy. This will only postpone and exacerbate the problem of dealing with inflation. Thirdly, one should not mistake what is going on south of the border. The Americans are fighting inflation to be sure. But they are also attempting to reorder their economy to adjust to the international competitiveness of the 1980s. It is at our own peril that we put our own economy under a medium-term system of controls replete with the rigidities in terms of resource allocation that such a system implies. In my view, this is a critical time for Canadian industry to respond to the international challenges. To urge a set of controls on the economy in the present environment is tantamount to turning inward and inviting further protectionist measures. Finally, a set of controls must look appealing in the eyes of the federal government. They have been reeling under constant criticism from nearly every quarter. Whether some of this criticism has been deserved is not my concern in this paper, but I might note in passing that not enough attention has been paid to the fact that most of the industrial world is also experiencing the current recession. A set of controls would indeed serve to deflect attention away from the federal government and toward the controls agency. However, the truth of the matter is that inflation is a policy induced problem and now is the time for the Government to meet their responsibility in this regard.

My recommendation is that the authorities continue with the policy of monetary gradualism. This policy must come to grips with the four points raised earlier so that it once again gains credibility in the eyes of Canadians (*and the Department of Finance!*). It was a mistake in 1981 to peg to the U.S. dollar and to allow their interest rate spike to be replicated (*and exacerbated*) domestically. If the American rates rise again, the appropriate stance for domestic monetary policy is to adhere to the monetary targets and let some of the U.S. interest rate increase be reflected in the value of the dollar. It is worth noting that the U.S. inflation rate has been more than halved so that a fall in the value of the dollar will have a much different impact than if the U.S. inflation were accelerating. In any event, a new U.S. interest rate spike (*which I consider unlikely*) would be accompanied by further price and wage reductions south of the border. One major concern that Canadians appear to have is that the scheduled energy price increases will keep inflation rates high in this country. Let's take a closer look at what is happening in the world energy markets. Prices on the spot market are tumbling and are likely to remain low for the medium term. This means that Canada's bill for the import compensation program should be falling. Moreover as the wellhead prices rise, Ottawa's revenues will go up. It would thus appear to be a reasonable trade-off in terms of revenues for the federal government to rescind its

D'autres raisons encore font que les contrôles ne sont pas indiqués pour le moment. La principale est que nous sommes à la veille d'un déclin assez prononcé des prix et des salaires dans le secteur commercial. Il est probable que les contrôles établiraient un niveau minimum de rémunération (en période de contrôles, les maximum deviennent toujours des minimum) qui serait *supérieur* à la rémunération que permettrait le jeu du marché. Ensuite, ceux qui plaident en faveur des contrôles intègrent généralement ces contrôles à un ensemble de mesures qui supposent un relâchement remarquable de la politique monétaire. Un tel relâchement ne ferait qu'aggraver l'inflation et retarder la solution du problème. De plus, il ne faut pas se méprendre sur ce qui se passe chez nos voisins. Que les Américains combattent l'inflation ne fait aucun doute. Mais les Américains cherchent aussi à mettre de l'ordre dans leur économie pour s'adapter aux réalités de la concurrence des années 80. Nous nous exposerions au péril, si nous assujettissions notre économie à des contrôles à moyen terme avec toutes les rigidités qu'ils supposent pour l'affectation des ressources. A mon avis, l'industrie canadienne est à une croisée des chemins si elle veut relever les défis internationaux. Préconiser un ensemble de contrôle dans la conjoncture actuelle équivaut à se replier sur soi et à solliciter d'autres mesures protectionnistes. Enfin, les contrôles doivent avoir un intérêt pour le gouvernement fédéral. Ils ont fait l'objet de critiques constantes dans presque tous les milieux. Que ces critiques aient été partiellement méritées dépasse le cadre de mon exposé, mais j'aimerais souligner en passant que l'on n'a pas assez porté attention au fait que la majorité du monde industriel se trouve aussi aux prises avec une récession actuellement. Des contrôles détourneraient l'attention sur l'organisme de contrôle au lieu de la garder sur le gouvernement fédéral. Mais la réalité est que l'inflation est un problème provoqué par les politiques et que le moment est venu pour le gouvernement d'assumer ses responsabilités à cet égard.

Je recommanderais que les autorités poursuivent leur politique de gradualisme monétaire. Il faut trouver des solutions aux quatre points que j'ai soulevés pour que cette politique devienne crédible aux yeux des Canadiens (et du ministère des Finances!). On s'est trompé en 1981 en s'alignant sur le dollar américain et en laissant la flambée des taux d'intérêt américains se propager chez nous (et s'y intensifier). Si les taux d'intérêt grimpent à nouveau, il faudra que la politique monétaire nationale s'en tienne aux cibles qu'elle s'est fixées et qu'une partie de la hausse aux États-Unis soit absorbée par le taux de change. Il est bon de souligner que le taux d'inflation américain a diminué de plus de la moitié, de sorte qu'une baisse du cours de notre devise n'aurait pas du tout le même effet qu'en période de hausse d'inflation aux États-Unis. De toute façon, si une nouvelle escalade des taux d'intérêt avait lieu aux États-Unis (ce que je considère peu probable), elle s'accompagnerait de baisses des prix et des salaires. L'une des principales craintes que semblent avoir les Canadiens est que le renchérissement prévu de l'énergie maintienne chez nous l'inflation à des niveaux élevés. Regardons de plus près ce qui se passe sur les marchés mondiaux de l'énergie. Les prix au comptant sont en chute libre et resteront probablement peu élevés à moyen terme. Ceci veut dire que la facture du programme canadien de subvention du pétrole importé devrait diminuer. En outre, à mesure que le prix à la tête du puits

taxes at the pump to offset much or all of the wellhead increase. In this context, it should be noted the U.S. price at the pump is currently falling, reflecting the abundance of supply in the world oil markets. There still remains the problems of the unequal burden placed on the shoulders of certain sectors of the economy. Short of embarking on an overhaul of the tax system, it seems both appropriate and fair to provide some relief for them. Finally, Ottawa has to get behind the Bank's efforts on the inflation front in order to convince Canadians that the battle will be won. I have suggested that one way to do this is to set guidelines for federal civil service pay. More generally, all that is required is to ensure the public sector pay increases will be following, not leading, the increases that will occur in the private sector. I am very optimistic about the progress we can make. If the Bank holds to its targets and the Government lends meaningful support, the inflation rate will be well below the double-digit level by the end of the year.

FOOTNOTES

¹ Most of the analysis from this section, and indeed from the entire paper, is adapted from my recent book *Money, Inflation and the Bank of Canada (Volume II): An Analysis of Monetary Gradualism, 1975-80* (Montreal: C. D. Howe Research Institute), 1981 (particularly from Chapter 7, the overall evaluation of monetary gradualism).

² David Laidler, "Inflation and Unemployment in an Open Economy: A Monetarist View," *Canadian Public Policy* 7 (Supplement, April 1981), p. 85.

³ *Ibid.*

⁴ Courchene, *op. cit.*, Ch. 9.

augmentera, les recettes d'Ottawa feront de même. Il semblerait donc tout à fait possible que le gouvernement en vienne à un compromis raisonnable, qui ne changerait pas ses recettes, en abaissant les taxes à la pompe proportionnellement aux hausses à la tête du puits. A ce propos, il faut souligner que les prix à la pompe sont en train de baisser aux États-Unis, vu l'abondance de l'offre sur les marchés mondiaux. Quant au problème de la répartition inégale du fardeau sur certains secteurs de l'économie, au lieu d'entreprendre une refonte complète du régime fiscal, il semble juste et approprié d'apporter un certain soulagement aux secteurs touchés. Enfin, Ottawa doit appuyer les efforts de la Banque sur le front de l'inflation, de façon à convaincre les Canadiens que la bataille sera gagnée. J'ai proposé que l'un des moyens de démonter cet appui serait d'établir de directives régissant la rémunération dans la Fonction publique fédérale. De façon générale, il suffit simplement de s'assurer que la rémunération dans le secteur public suive les hausses dans le secteur privé au lieu de les devancer. Je suis très optimiste quant aux progrès que nous pouvons réaliser. Si la Banque maintient ses objectifs et si le gouvernement fournit un soutien significatif, le taux d'inflation sera bien inférieur à 10 p. 100 d'ici la fin de l'année.

RENVOIS

¹ La plupart de l'analyse de ce chapitre et, de fait, de l'ensemble de ce document est adaptée de mon ouvrage récent intitulé: «Money, Inflation and the Bank of Canada (Volume II): An Analysis of Monetary Gradualism, 1975-80», Montréal, C.D. Howe Research Institute, 1981 (en particulier du chapitre 7, qui porte sur l'évaluation globale du gradualisme monétaire).

² David Laidler, «Inflation and Unemployment in an Open Economy: A Monetarist View», dans *Canadian Public Policy* 7 (Supplément, avril 1981), page 85.

³ *Ibid.*

⁴ Courchene, *op. cit.*, chapitre 9.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Dr. Thomas Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario.

M. Thomas Courchene, département des sciences économiques, University of Western Ontario.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday June 3, 1982

Le jeudi 3 juin 1982

Issue No. 54

Fascicule n° 54

Complete proceedings on:

The Examination of Supplementary
Estimates (A) laid before Parliament
for the fiscal year ending March 31, 1983

Seule et unique séance sur:

L'étude du Budget supplémentaire (A)
déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1983

REPORT OF THE COMMITTEE

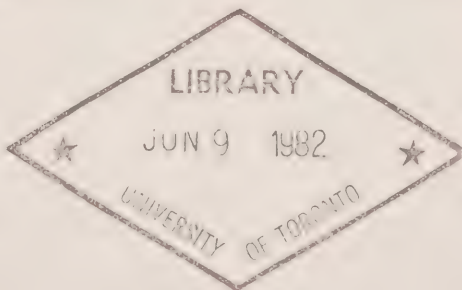
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steiart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	*Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, June 1, 1982:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 1^{er} juin 1982:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 3, 1982
(57)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:00 a.m. to consider the Supplementary Estimates "A" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Manning, Robichaud. (8)

In attendance: Mr. Peter Sagar and Mr. Wayne Clendenning from the Parliamentary Centre.

From the Program Branch of the Treasury Board the following witnesses were heard:

Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;

Miss D. Spac, Program Analyst.

Supplementary Estimates (E) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 10:10 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 JUIN 1982
(57)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le budget supplémentaire «A» déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Manning, Robichaud. (8)

Aussi présent: MM. Peter Sagar et Wayne Clendenning du Centre parlementaire.

Le Comité entend les témoins suivants de la Direction des programmes du Conseil du Trésor:

M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires;

M^{lle} D. Spac, analyste des programmes.

Le budget supplémentaire (E) est approuvé et il est demandé au président d'en faire rapport au Sénat.

A 10 h 10 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 8, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983 were referred, has in obedience to the order of reference of Tuesday, June 1, 1982, examined the said Supplementary Estimates (A) and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate as recorded in the Minutes of the Proceedings of the Senate of June 1, 1982 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (A) and heard evidence from the following: From the Program Branch of the Treasury Board: Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary; Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division; and Miss D. Spac, Program Analyst.

The Committee met and discussed Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1983 for the departments of Employment and Immigration, and External Affairs. The supplementary estimates for Employment and Immigration under vote 15a total \$95,096,000 for 'Employment and Insurance Contributions' and \$19,000,000 under vote 20a for 'Immigration—Program Expenditures and Contributions'. For External Affairs, the supplementary estimates under \$1 votes 1a and 10a involve transfers of funds from Industry, Trade and Commerce to External Affairs as a result of the government's reorganization of the two departments. The transferred amounts are \$346,830,000 for the Canadian Interests Abroad Program's operating expenditures and \$113,159,508 for the grants listed under this program.

The Committee was informed that the supplementary estimates for Employment and Immigration in excess of the main estimates would be covered by envelope reserves mainly from social policy and economic development envelopes. Included in the \$95,096,000 requested under vote 15a were \$19,000,000 of additional funds for the standard employment program—Summer Canada, which the witnesses considered to be a very successful program. This program will now cost a total of \$119,000,000 and for the most part provides assistance to municipal and community non-profit organizations for the employment of students on a temporary basis. Part of the program, however, is aimed at providing jobs for students with government departments. This employment could lead to future careers with the department after the students have completed their studies. Another important element of the supplementary estimates is increased payments towards community development and service projects to provide jobs for seasonal workers during the off season. The portable wage subsidy program is to receive additional funding under these supplementary estimates for the provision of subsidies to employers who employ eligible workers. These subsidies are

RAPPORT DU COMITÉ

Le 8 juin 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déposé le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983 a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1^{er} juin 1982, examiné ledit Budget supplémentaire (A) et en fait maintenant rapport.

Le Comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indiquent les Procès-verbaux du Sénat du 1^{er} juin 1982, à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à en faire rapport.

Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (A) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires suivants: de la Direction des programmes du Conseil du Trésor, M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, M. E. A. Radburn, directeur de la Division des prévisions budgétaires, et M^{lle} D. Spac, analyste des programmes.

Le Comité s'est réuni pour débattre du Budget supplémentaire (A) du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et de celui des Affaires extérieures pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983. Pour ce qui est du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, le crédit 15a (Contributions au titre du Programme d'emploi et d'assurance) s'élève à 95 096 000 \$ et le crédit 20a (Dépenses et Contributions au titre du Programme d'immigration) à 19 millions. Quant au ministère des Affaires extérieures, les crédits 1a et 10a de 1 \$ inscrits dans le Budget supplémentaire comprennent des virements de fonds du ministère de l'Industrie et du Commerce à celui des Affaires extérieures, effectués à la suite d'une réorganisation des deux ministères par le gouvernement. Les montants ainsi virés, soit 346 830 000 \$ et 113 159 508 \$, représentent respectivement les dépenses d'exploitation engagées au titre du Programme des intérêts du Canada à l'étranger, et les subventions accordées au titre de ce programme.

Le Comité a appris que dans le cas du ministère de l'Emploi et de l'Immigration la somme prévue au Budget supplémentaire qui excède celle inscrite dans le Budget principal des dépenses serait puisée dans les réserves des enveloppes, principalement celles de la politique sociale et du développement économique. Le montant de 95 096 000 \$ demandé aux termes du crédit 15a comprend 19 millions de crédits supplémentaires au titre du Programme d'emploi d'été pour étudiants—Été Canada, que les témoins ont jugé très fructueux. Ce programme, qui coûtera maintenant au total 119 millions, vise en grande partie à fournir une aide aux organismes municipaux et communautaires sans but lucratif, afin qu'ils emploient temporairement des étudiants. Cependant, une partie du programme vise à fournir à des étudiants des emplois au sein de ministères du gouvernement. Grâce à ces emplois, les étudiants, une fois leurs études terminées, pourraient envisager de faire carrière dans ces ministères. Un autre élément important du Budget supplémentaire concerne les paiements accrus versés au titre de projets de développement et de service communautaires, afin de fournir des emplois à des travailleurs saisonniers pendant la saison morte. Grâce à ce budget supplémentaire,

primarily intended to facilitate the transfer of workers to industries with better prospects.

The Committee was told that these programs are aimed at creating continuing employment, and therefore have established criteria to ensure that the job will be viable after a period of four years, when the subsidy expires. The Committee was informed that the cost of job creation programs will not be much higher this fiscal year than it was during the last fiscal year.

The supplementary estimates for the immigration program under vote 20a provide for \$1,200,000 for additional operating costs of detention centres and \$17,800,000 for assistance to refugees arriving in Canada. According to our witnesses, these costs have increased primarily due to the longer time that refugee immigrants have to be assisted under present employment conditions. The refugees are now mainly from South East Asia and from Poland and qualify under the unsupported immigrant classification. The total number of refugees to be allowed is limited, although there are no limits on the number allowed entry from any particular country. There is currently only one detention centre being operated in Toronto by the Department with a capacity for 400 refugees, most of whom remain in this centre for only a few weeks.

The transfer of funds from Industry, Trade and Commerce to External Affairs, presented in these supplementary estimates, completes the transfers that have been planned to date. However, other transfers may still be made, particularly of support units that may be required by External Affairs. Under vote 10a the grants and contributions provided under the Canadian Interests Abroad Program are used for the promotion of exports through payments to Canadian corporations and organizations concerned with the broadening of Canadian export trade.

Respectfully submitted

Le président

D. D. Everett

Chairman

des crédits sont censés être versés au Programme de subventions salariales transférables afin que les employeurs qui embauchent des travailleurs admissibles reçoivent des subventions. Ces dernières visent principalement à faciliter la mutation de travailleurs à des industries offrant de meilleures perspectives d'emploi.

Le Comité a été informé que ces programmes visaient à créer des emplois permanents; ils sont donc assujettis à des critères conçus pour assurer que les emplois seront viables après une période de quatre ans, lorsque la subvention prendra fin. Le Comité a également appris que le coût des programmes de création d'emplois ne serait pas beaucoup plus élevé pendant l'année financière en cours qu'il ne l'a été pendant l'année financière précédente.

Le Budget supplémentaire prévoit, au titre du crédit 20a du Programme d'immigration, 1 200 000 \$ en frais d'exploitation de centres de détention et 17 800 000 \$ au chapitre de l'aide aux réfugiés qui arrivent au Canada. Selon nos témoins, l'augmentation de ces frais est principalement attribuable au fait que les immigrants réfugiés doivent recevoir de l'aide pendant plus longtemps, vu les conditions actuelles de travail. Les réfugiés, qui arrivent maintenant surtout de l'Asie du Sud-Est et de la Pologne, font partie de la catégorie des immigrants indépendants. Le nombre total de réfugiés admissibles est limité, bien qu'aucune restriction ne soit imposée quant au nombre de réfugiés d'un pays en particulier admis au Canada. Le ministère n'exploite actuellement qu'un centre de détention, situé à Toronto et pouvant accueillir 400 réfugiés; la plupart n'y séjournent que quelques semaines.

Le virement de crédits du ministère de l'Industrie et du Commerce à celui des Affaires extérieures, indiqué dans le Budget supplémentaire, complète les virements prévus jusqu'ici. Cependant, d'autres virements peuvent encore être effectués, particulièrement à l'égard d'unités de soutien dont le ministère des Affaires extérieures pourrait avoir besoin. Aux termes du crédit 10a, les subventions et les contributions versées au Programme des intérêts du Canada à l'étranger sont destinées à favoriser les exportations, par l'intermédiaire de paiements versés à des sociétés et à des organismes canadiens désireux d'élargir le marché des exportations.

Respectueusement soumis

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 3, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9 a.m. to examine the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us for examination today supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1983.

The witnesses are Mr. David McEachran, Assistant Secretary of the Programs Branch of the Treasury Board, and an old friend of ours, Mr. Radburn, Director of the Estimates Division, Programs Branch. Accompanying them is Miss Spac, Program Analyst with the Programs Branch.

I understand, Mr. McEachran, you have an opening statement.

Mr. D. McEachran, Assistant Secretary, Programs Branch, Treasury Board: A limited one, Mr. Chairman. In view of the fact that these are limited supplementaries (A), I would just wish to point out to honourable senators that they cover two departments, the Canada Employment and Immigration Commission, and the Department of External Affairs. In the case of each department there are two votes involved. Perhaps I need take no further time than that in opening.

The Chairman: Perhaps you would tell us what the votes are, and just give us some detail about them. That would be useful.

Mr. McEachran: In the case of employment and immigration, there is vote 15a, which is the contribution vote in the employment and insurance program. In the immigration program it is vote 20a, which covers program expenditures and contributions.

The nature of the explanation of the added requirement in the case of vote 15a is that it is \$95,096,000, covering contributions in the area of direct job creation and labour market development. In the case of the immigration program, vote 20a, the requirements lie in the areas of grants and contributions for the settlement program, including both the adjustment assistance activity and the immigrant settlement and adaptation activity.

Turning to the Department of External Affairs supplementary estimate, I should point out that it is by nature a \$1 transfer from funds previously provided in the main estimates for 1982-83, for the Department of Industry, Trade and Commerce. This transfer is consequent upon the reorganization of government, wherein duties were transferred from the Department of Industry Trade and Commerce to the Department of External Affairs, under the Transfer of Duties and Rearrangements Act. Thus Parliament, in this supplementary estimate, is being requested not to vote incremental funds, but,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 9 heures pour étudier le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil

Le président: Honorables sénateurs, nous avons devant nous aujourd'hui aux fins d'étude le Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Les témoins sont M. David McEachran, secrétaire adjoint de la Direction des programmes du Conseil du Trésor, ainsi qu'un vieil ami à nous, M. Radburn, directeur de la Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes. Ils sont accompagnés de M^{lle} Spac, analyste des programmes à la Direction des programmes.

Monsieur McEachran, je crois que vous désirez faire une déclaration préliminaire.

M. D. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des Programmes, Conseil du Trésor: Une courte déclaration, monsieur le président. Étant donné que le document à l'étude aujourd'hui n'est qu'un Budget supplémentaire (A) partiel, j'aimerais signaler aux honorables sénateurs qu'il ne concerne que deux ministères, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures. Dans chaque cas, on doit examiner deux crédits. C'est à peu près tout ce que j'ai à dire pour commencer.

Le président: Peut-être pourriez-vous nous préciser quels sont ces crédits et nous donner simplement quelques détails à leur sujet. Cela nous serait utile.

M. McEachran: Dans le cas d'Emploi et Immigration, il s'agit du crédit 15a, les contributions du Programme d'emploi et d'assurance. Pour le Programme de l'immigration, il s'agit du crédit 20a, qui comprend les dépenses et les contributions du Programme.

On a expliqué les besoins supplémentaires, soit \$95,096,000, dans le cas du crédit 15a, en disant qu'il s'agissait de contributions dans le secteur de la création directe d'emplois et du développement du marché du travail. Dans le cas du Programme d'immigration, le crédit 20a, les besoins portent sur le secteur des subventions et des contributions du Programme de l'établissement, ce qui comprend l'activité d'aide à l'adaptation ainsi que l'activité d'établissement et d'adaptation des immigrants.

En ce qui a trait au Budget supplémentaire du ministère des Affaires extérieures, j'aimerais signaler qu'il s'agit tout simplement d'un virement symbolique de \$1 sur des fonds préalablement comptabilisés dans le Budget principal de 1982-1983, du ministère de l'Industrie et du Commerce. La raison de ce virement a trait à la réorganisation du gouvernement qui a entraîné un transfert de fonctions du ministère de l'Industrie et du Commerce au ministère des Affaires extérieures conformément à la Loi sur les remaniements et les transferts dans la fonction publique. Ainsi, dans le présent Budget supplémen-

[Text]

rather, to transfer funds that they have been asked to approve under the main estimates.

I have already mentioned that there are two votes involved. They are both within the Canadian Interests Abroad Program. The first vote, 1a, covers operating expenditures. The second vote is vote 10a, which covers the grants listed in the estimates and contributions. In both cases the amount involved is \$1 because the funds are provided for already, in the main estimates.

The Chairman: Would you be able to tell us the amount of the estimates now, for the fiscal year, with these supplementaries added to it?

Mr. McEachran: Yes, I think I could, Mr. Chairman. In both cases the supplementary estimate shows the amount in the previous estimate.

The Chairman: No. We want the total of all the estimates.

Senator Hicks: You mean for the whole budget.

The Chairman: Correct.

Senator Robichaud: With regard to the amount of \$14,130,000, under international trade development, for contributions to persons, groups of persons, etc., does that include the Export Development Corporation, and if so, how much is allotted to the Export Development Corporation?

Mr. McEachran: No, no funds for the Export Development Corporation are involved in this supplementary estimate.

Senator Robichaud: Where would we find that figure?

Mr. McEachran: That would be in the main estimates for 1982-83 which, Mr. Chairman, I understand the committee has yet to consider.

The Chairman: We are in the course of examining them now.

Mr. McEachran: Mr. Chairman, in response to your last question, the main estimates are \$74,153 million. This supplementary estimate is \$114 million, for a total of \$74,267 million.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McEachran. The lead questioner is Senator Hicks.

Before we move to questions, I should mention to honourable senators that we will clear the room as quickly as possible after considering the supplementary estimates (A) in order to continue consideration of our report on government policy with regard to regional disparities.

Senator Hicks: Dealing first with the Department of Employment and Immigration, are these additional funds available from the reserve from which the Department of Employment and Immigration draws its funds, or does this have to be new money?

[Traduction]

taire, on demande au Parlement non pas de voter une augmentation des fonds mais, plutôt, un transfert des fonds qu'on avait demandé d'approuver dans le Budget principal.

J'ai déjà dit qu'il y avait deux crédits à examiner. Les deux appartiennent au Programme des intérêts du Canada à l'étranger. Le premier crédit, 1a, comprend les dépenses de fonctionnement. Le second crédit est le crédit 10a, qui comprend les subventions inscrites au Budget et les contributions. Dans les deux cas, le montant est de 1 \$ car les fonds sont déjà prévus dans le Budget principal.

Le président: Pourriez-vous nous dire quel est le montant actuel du Budget pour l'année financière si l'on inclut le montant du Budget supplémentaire?

M. McEachran: Oui, je le pense, monsieur le président. Dans les deux cas, le Budget supplémentaire indique le montant des anciennes prévisions.

Le président: Non. Nous voulons connaître le montant total de tout le Budget.

Le sénateur Hicks: Vous voulez dire pour l'ensemble du Budget.

Le président: C'est ça.

Le sénateur Robichaud: Pour ce qui est du montant de \$14,130,000, dans le cadre du développement du commerce international, destiné à des contributions à des personnes, à des groupes de personnes, etc., est-ce que cela inclut la Société pour l'expansion des exportations et, dans l'affirmative, quel est le montant réservé à la Société pour l'expansion des exportations?

M. McEachran: Non, il n'y a pas de fonds destinés à la Société pour l'expansion des exportations dans ce Budget supplémentaire.

Le sénateur Robichaud: Où est-ce que l'on pourrait trouver ces chiffres?

M. McEachran: Dans le Budget principal pour 1982-1983 que, monsieur le président, le comité n'a pas encore examiné, je crois.

Le président: Nous sommes en train de l'examiner maintenant.

M. McEachran: Monsieur le président, pour répondre à votre dernière question, le Budget principal est de 74,153 millions. Le Budget supplémentaire est de 114 millions, ce qui fait un total de 74,267 millions.

Le président: Merci beaucoup, monsieur McEachran. Le sénateur Hicks a droit à la première question.

Mais avant de passer aux questions, j'aimerais demander aux honorables sénateurs de bien vouloir quitter la salle aussitôt que possible après l'examen du Budget supplémentaire (A) de façon à nous permettre d'examiner plus avant notre rapport sur la politique gouvernementale relative aux disparités régionales.

Le sénateur Hicks: Commençons d'abord par le ministère d'Emploi et Immigration. Est-ce que les fonds supplémentaires sont disponibles dans la réserve où le ministère d'Emploi et Immigration puise ses fonds ou s'agit-il d'une nouvelle affectation?

[Text]

Mr. McEachran: It is new money in the sense that it is beyond that provided for in the main estimates, but it is not new money in the sense that it has already been accommodated within one reserve area or another of the government.

Senator Hicks: So it is available from the envelope reserve from which unemployment assistance is drawn?

Mr. McEachran: That is correct, from one reserve or another. The nature of the program would be that some of the funding would come from the social policy reserve. It is possible that some might come from the economic development area.

Senator Hicks: The other thing that interests me is this. I participated in the opening of the summer student employment centres in Halifax recently. I see you have added an additional \$19 million to that program. Is that correct?

Mr. McEachran: That is correct. This supplementary estimate proposes the addition of it, at least.

Senator Hicks: What does that bring the total to for this particular program?

Miss D. Spac, Program Analyst, Program Branch, Treasury Board: It brings it to \$119 million.

Senator Hicks: It was \$100 million, and you are adding \$19 million to it.

Miss Spac: Yes.

Senator Hicks: This student employment program, for the summer months, has generally been quite successful, as I understand it. Is that the department's view as well?

Miss Spac: Yes, it is.

Senator Hicks: Roughly how many students did we find summer employment for as a result of this?

Miss Spac: There are three components to the program. The total of those involved in the community projects is about 13,000. I would have to get detailed information on the federal hiring component. We give them a block of funds and they hire as many students as they can; but the \$100 million was to provide for the hiring of, I think, around 30,000 students over the summer. I do not know what the additional \$19 million would add to the original.

Senator Hicks: Surely 30,000 is low, is it not, for \$100 million?

Miss Spac: I would have to get more information on that.

Senator Hicks: I would think there must be more than that involved, because the cost per job is pretty high if you require \$100 million to provide 30,000 temporary jobs.

Senator Benidickson: On a short term basis.

Senator Hicks: Yes. I wish you would look that up. It seems to me that it must be more than that. From my own experience

[Traduction]

M. McEachran: Il s'agit d'une nouvelle affectation dans la mesure où le montant dépasse celui prévu dans le Budget principal, mais ce n'est pas une nouvelle affectation si l'on considère que la somme a déjà été inscrite dans une réserve ou une autre du gouvernement.

Le sénateur Hicks: Ainsi l'argent se trouve dans la réserve de l'enveloppe de l'aide au chômage?

M. McEachran: C'est juste, dans l'une ou l'autre des réserves. Le programme prévoit qu'une partie des fonds pourrait provenir de la réserve de la politique sociale. Il est possible également qu'une autre partie provienne du secteur du développement économique.

Le sénateur Hicks: Il y a une autre chose qui m'intéresse. J'ai participé récemment à Halifax à l'ouverture d'un des centres d'emploi d'été pour les étudiants. Je constate que vous avez ajouté 19 millions supplémentaires à ce programme. Est-ce juste?

M. McEachran: C'est juste. Du moins, c'est ce que propose le Budget supplémentaire.

Le sénateur Hicks: Quel est donc le nouveau total pour ce programme particulier?

Mlle D. Spac, analyste des programmes, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Il est de 119 millions.

Le sénateur Hicks: Le Budget était de 100 millions de dollars et vous y ajoutez 19 millions.

Mlle Spac: Oui.

Le sénateur Hicks: Le programme d'emploi d'été pour les étudiants a été une réussite dans l'ensemble, à mon avis. Est-ce également l'avis du ministère?

Mlle Spac: Oui.

Le sénateur Hicks: Pour combien d'étudiants environ avons-nous trouvé de l'emploi dans le cadre de ce programme?

Mlle Spac: Le programme est composé de trois modules. Le nombre d'emplois pour les projets communautaires se chiffre à environ 13,000. Il faudrait que je me renseigne pour avoir de plus amples renseignements sur le module des emplois fédéraux. Nous accordons un montant forfaitaire et le gouvernement engage autant d'étudiants que possible. Je pense que les 100 millions de dollars accordés devaient permettre d'engager environ 30,000 étudiants pendant l'été. Je ne sais pas quelle est la destination des 19 millions supplémentaires.

Le sénateur Hicks: Il me semble que le chiffre de 30,000 est faible pour 100 millions de dollars, n'est-ce pas?

Mlle Spac: Il faudrait que j'obtienne plus de renseignements à ce sujet.

Le sénateur Hicks: J'imagine qu'il doit y avoir plus d'emplois que cela car le coût par emploi m'apparaît très élevé s'il n'y a que 30,000 emplois temporaires pour 100 millions de dollars.

Le sénateur Benidickson: Et à court terme.

Le sénateur Hicks: Oui. J'aimerais que vous vous renseigniez. Il me semble qu'il doit y avoir plus d'emplois que cela.

[Text]

in Nova Scotia it seems to me that the numbers must be much higher than that.

The Chairman: Would you like that information, Senator Hicks?

Senator Hicks: Yes, I would indeed.

Mr. McEachran: We would be happy to get that information for you.

Senator Hicks: Do any of these temporary jobs turn into permanent jobs?

Mr. McEachran: Yes, they do, senator, in a sense, although not at the same time. For example, the purpose here is to provide assistance to students during the summer months, and so the majority of these jobs would terminate in late August or September. There is, however, one component of the summer student employment program that is called COSEP. That program is administered by the Public Service Commission. The acronym stands for Career Oriented Student Employment Program, and the hope is that departments, by hiring students on a summer basis, will find students who are competent, while students will find a career potential that is of interest to them. There is in that sense, therefore, a long-term hiring element involved. If the department is satisfied with the student's activity, and if the student finds the career stream of interest to him, he can apply for rehiring in a subsequent summer. If that relationship continues to be a happy one the department could hire that student on a permanent basis once he has finished his studies. That is done quite frequently, particularly in departments with scientific pursuits.

Senator Hicks: So some of them might actually direct students to a career opportunity, which would result in permanent employment?

Mr. McEachran: That is correct, senator.

Senator Hicks: Tell me something about the Portable Wage Subsidy. I am not sure that I understand what it does.

Mr. McEachran: I could call on Miss Spac to give you some supplementary details should you require them. My understanding of that program is that people above a certain age who work in certain specified industries located in specified regions and communities of the country are eligible for a wage subsidy that is paid to the employer who employs such a person. It is in the order of \$2 per hour. The portability factor means that it is not restricted to working in any one company in any one region or community. That subsidy goes with that qualified person. The program is related to attempting to find alternative employment for people who have been laid off—in fact, who are surplus workers—in industries that have been identified as being in long-term serious difficulty in Canada. For example, I believe it applies to the footwear and tanning activity and perhaps some parts of the textile industry. It is a closely related component of the Industrial Labour Adjustment Program of the government.

[Traduction]

Si j'en juge d'après ma propre expérience en Nouvelle-Écosse, il me semble que les chiffres doivent être beaucoup plus importants que cela.

Le président: Désirez-vous avoir cette information, Sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Oui, très certainement.

M. McEachran: Nous nous ferons un plaisir de vous obtenir cette information.

Le sénateur Hicks: Est-ce que certains de ces emplois temporaires deviennent des emplois permanents?

M. McEachran: En un sens, oui, Sénateur, mais pas tout de suite. Par exemple, l'objectif est bien sûr d'offrir de l'aide aux étudiants pendant les mois d'été, et la majorité des emplois prennent donc fin à la fin août ou en septembre. Il existe, cependant, un élément du programme d'emploi d'été pour les étudiants qui s'appelle P.E.A.C. Ce programme est administré par la Commission de la Fonction publique. L'abréviation veut dire Programme d'emplois d'été axés sur la carrière, et l'espoir des ministères, c'est qu'en engageant des étudiants pendant l'été, ils découvriront des étudiants compétents tandis que les étudiants eux-mêmes y verront des possibilités de carrière intéressantes pour eux. A long terme, par conséquent, on peut parler d'emploi permanent. Si le ministère est satisfait du travail de l'étudiant, et si l'étudiant découvre que la carrière offerte lui convient, celui-ci peut par la suite présenter une nouvelle demande d'engagement pour l'été suivant. Si tout continue à bien aller, le ministère pourrait éventuellement engager l'étudiant de façon permanente une fois ses études terminées. Ceci arrive assez souvent, particulièrement... Ceci arrive assez souvent, particulièrement dans les ministères à caractère scientifique.

Le sénateur Hicks: Certains ministères n'orientent-ils pas les étudiants vers une carrière, créant ainsi un emploi permanent?

M. McEachran: C'est tout à fait exact, Sénateur.

Le sénateur Hicks: Parlez-moi des subventions salariales transférables. Je ne suis pas sûr de comprendre ce que cela signifie.

M. McEachran: Je pourrais demander à M^{lle} Spac de vous donner des détails complémentaires si vous voulez. Si je comprends bien le programme, les gens au-delà d'un certain âge qui travaillent dans des industries données, dans des régions et des lieux désignés du pays, ont droit à une subvention de salaire versée à leur employeur. C'est de l'ordre de deux dollars l'heure. La notion de transférabilité signifie que la subvention n'est pas limitée à une seule compagnie, ni à une seule région ou lieu. La subvention suit la personne habilitée. Le programme a pour but d'essayer de recycler les gens qui ont été mis à pied, qui appartiennent à une main-d'œuvre excédentaire dans des industries depuis longtemps en difficulté au Canada. Par exemple, je pense qu'il s'applique au secteur de la chaussure et de la tannerie, et peut-être également à certaines composantes de l'industrie textile. Le programme est intimement lié au Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre du gouvernement.

[Text]

Senator Hicks: So if you have designated a particular worker as being eligible for this, and he moves from employer A to employer B, then you transfer your payment from A to B?

Mr. McEachran: That is correct.

Senator Hicks: The next vote is "Employment and Immigration" vote 20a. It says "Additional operating costs of detention facilities". That is one of the items explained. Does that mean that we are detaining more people?

Mr. McEachran: It is perhaps an unfortunate choice of words. It is not detention in the sense of incarceration, but in the sense of providing a facility for immigrants on their arrival. Costs have risen somewhat. With the slowdown of the economy it has become more difficult to pass all of those immigrants through to gainful employment in the community. Similarly that is the reason for the increase, as I understand it, for the assistance for immigrants arriving in Canada as refugees.

Senator Hicks: It does not necessarily mean that there are more. It perhaps means that we are having to hold them longer.

Mr. McEachran: That is my understanding, senator.

Senator Hicks: Where are those refugees coming from at the present time?

Mr. McEachran: I would think, by and large, from the Vietnamese area.

Miss Spac: They represent an increase in the Polish population also, but it is still predominantly the southeastern Asian refugees, and the Poles who are coming through Vienna.

Senator Hicks: What is our policy in relation to Polish refugees?

Miss Spac: We treat them the same as we did the Indo-Chinese. They are considered to be under unusual circumstances and they are given expeditious treatment in Vienna and transferred here as quickly as possible.

Senator Hicks: Do we have a numbers limitation or a quota?

Miss Spac: No, we do not. They are part of the unsupported refugee population. They have to fit within the immigration level that has been established for their category; but with regard to the actual number of Poles versus Indo-Chinese, there is no quota established for them.

Senator Hicks: If they were not refugees, they would then be subject to a quota relating to their particular category, would they not?

Miss Spac: They would have to be sponsored by someone, or, if they were individuals who wanted to come to Canada on their own, they would have to demonstrate that they were coming to an occupation, that is to say that they had been offered a job.

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Si un ouvrier donné a été désigné comme étant admissible à ce programme et que celui-ci passe de l'employeur A à l'employeur B, alors vous transférez votre paiement de A à B?

M. McEachran: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Le crédit suivant est «Emploi et Immigration», le crédit 20a. On mentionne «coûts de fonctionnement supplémentaires des installations de détention». C'est là un des postes précisés. Est-ce que cela veut dire que nous détenons plus de personnes?

M. McEachran: C'est sans doute un choix de mots plutôt malheureux. Il ne faut pas prendre le mot détention dans le sens d'incarcération, mais dans le sens d'installations à l'intention des immigrants qui arrivent. Le coût de ces installations a augmenté quelque peu. Avec le ralentissement de l'économie, il est devenu de plus en plus difficile de trouver un emploi rémunéré aux immigrants. C'est la raison également, si je comprends bien, de l'augmentation des coûts relatifs à l'aide aux immigrants qui arrivent au Canada comme réfugié.

Le sénateur Hicks: Cela ne veut donc pas dire qu'il y a plus d'immigrants. Cela signifie sans doute que nous devons les garder plus longtemps.

M. McEachran: C'est bien ce que je pense, Sénateur.

Le sénateur Hicks: D'où nous viennent ces réfugiés actuellement?

M. McEachran: Je pense que pour la plupart ils viennent de la région du Vietnam.

Mlle D. Spac: Il y a également une augmentation de la population polonaise, mais la plus grande partie des réfugiés viennent de l'Asie du Sud-Est et il y a beaucoup de Polonais qui nous arrivent par Vienne.

Le sénateur Hicks: Quelle est notre politique en ce qui a trait aux réfugiés polonais?

Mlle Spac: Nous les traitons de la même façon que nous avons traité les Indochinois. On les considère comme étant dans une situation exceptionnelle et on traite rapidement leur dossier à Vienne avant de les emmener au Canada le plus tôt possible.

Le sénateur Hicks: Est-ce qu'il y a des restrictions ou des quotas en ce qui a trait au nombre de réfugiés?

Mlle Spac: Non. Ils font partie de la population des réfugiés non parrainés. Ils doivent s'inscrire dans le cadre des limites qui ont été établies pour leur catégorie; mais pour ce qui est du nombre de Polonais par rapport aux Indochinois, il n'y a pas de contingent de fixé pour eux.

Le sénateur Hicks: S'ils n'étaient pas réfugiés, ils seraient alors soumis à un quota régissant leur catégorie particulière, n'est-ce pas?

Mlle Spac: Il faudrait qu'ils soient parrainés par quelqu'un, ou s'il s'agissait de particuliers désireux de venir au Canada par leurs propres moyens, il leur faudrait faire la preuve qu'ils détiennent un emploi, c'est-à-dire qu'un emploi leur a été offert.

[Text]

Senator Hicks: But those criteria do not apply to the refugee category?

Miss Spac: No, they do not.

Senator Hicks: What sort of numbers are we talking about—thousands or tens of thousands?

Miss Spac: Tens of thousands.

Senator Hicks: Tens of thousands in all categories or tens of thousands of Poles, for example?

Miss Spac: Thousands of Poles and tens of thousands of refugees.

Senator Benidickson: Perhaps you are not the person to whom I should put this question. I have had some interest in the reverse trend. Because of the Polish political situation we have deferred action on certain deportations that would otherwise have been effected. I believe it was for a one-year period. Could you provide any statement as to whether that is for a definite period and what action has been taken since the original estimates were prepared with respect to the cessation of deportation, or movement back to Poland of people who came on visitors' permits and things of that kind? I think that under the policy the term is limited to one year, but I should like to have confirmation on that.

Mr. McEachran: Mr. Chairman, I am sorry that I cannot respond directly as to the department's policy with regard to the slowing down of deportations, but I will be happy to undertake to obtain that information for the senator.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I have one further question. Under "Employment and Immigration" vote 20a, you have related the \$19 million additional to supplementary estimates quite nicely. I understand that. You then say "Grants and contributions". What is the difference between a grant and a contribution?

Mr. McEachran: There are several technical differences. I will try to give you just a few points of difference without going too deeply into the technical part of it. Essentially a grant is a transfer payment to a corporation, individual, municipality or province that is given without many strings attached. It may be given to facilitate the carrying out of some activity by the recipient, but the government does not intend to audit the procedure of how the money was disbursed by the recipient. For example, it may be a grant to assist in defraying the costs of putting on a conference by a university. If, however, the government wants to ensure that it obtains some measure of service or some quantum of goods, it would probably use a contribution, the salient difference being that the contribution is an auditable transfer payment. In other words, the government would send the auditors in and the government reserves the right, in connection with any contribution, to send in the auditors to determine what was done with that transfer payment as a contribution: How was it expended, was it expended on precisely the things for which it was intended,

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Mais ces critères ne s'appliquent-ils pas à la catégorie des réfugiés?

Mlle Spac: Non, ils ne s'appliquent pas.

Le sénateur Hicks: Est-ce que vous pourriez nous donner une idée de l'ordre d'importance—des milliers, des dizaines de milliers?

Mlle Spac: Des dizaines de milliers.

Le sénateur Hicks: Des dizaines de milliers dans toutes les catégories ou des dizaines de milliers de Polonais, par exemple?

Mlle Spac: Des milliers de Polonais et des dizaines de milliers de réfugiés.

Le sénateur Benidickson: Vous n'êtes peut-être pas la personne à qui poser la question mais je m'intéresse au mouvement contraire. A cause de la situation politique de la Pologne, nous avons retardé certaines expulsions qui autrement auraient donné lieu à des mesures. Je pense que c'était pour une période d'un an. Est-ce que vous pourriez nous dire s'il s'agissait d'une période définie et quelles mesures ont été prises depuis la présentation des prévisions originales en ce qui a trait à la suspension des expulsions, ou du retour en Pologne des personnes qui sont venues au Canada avec un permis de visiteur ou autre? Je pense que la politique a fixé une période d'un an, mais j'aimerais avoir confirmation à ce sujet.

M. McEachran: Monsieur le président, je crains de ne pas être en mesure de répondre directement au sujet de la politique du ministère à l'égard du ralentissement des expulsions mais je me ferai un plaisir d'obtenir les renseignements demandés par le sénateur.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, j'ai une autre question concernant «Emploi et Immigration», crédit 20a. Vous avez expliqué élégamment la demande de 19 millions de dollars dans le Budget supplémentaire. J'ai très bien compris. Puis vous avez parlé de «subventions et contributions». Quelle est la différence entre une subvention et une contribution?

M. McEachran: Il y a plusieurs différences techniques. Je vais essayer de dégager les principaux aspects mais sans entrer trop profondément dans les détails techniques. Pour l'essentiel, une subvention est un transfert d'argent remis à une société, un particulier, une municipalité ou une province inconditionnellement. Le but peut-être de faciliter l'exécution d'un projet par le bénéficiaire, mais le gouvernement n'effectue pas de vérification sur la façon dont le bénéficiaire dépense l'argent. Par exemple, la subvention peut avoir pour but d'aider à couvrir les frais engagés par une université pour l'organisation d'une conférence. Si, au contraire, le gouvernement veut s'assurer des services ou des biens précis, il aura alors recours à une contribution, dont la principale caractéristique est d'être soumise à une vérification comptable. En d'autres mots, le gouvernement peut envoyer des vérificateurs car le gouvernement se réserve le droit, en ce qui a trait aux contributions, d'envoyer des vérificateurs se rendre compte de ce qui a été fait des paiements de transfert en tant que contribution: comment les fonds ont-ils été dépensés, ont-ils servi expressément

[Text]

and did it effectively produce those things that it was supposed to produce?

Senator Hicks: So if you undertook to make a grants of, say, \$50,000 to someone, it would be a one-shot thing and that would be the end of it; whereas if you undertook to make a contribution of \$50,000 toward a particular exercise and your auditors found only \$45,000 was spent, the applicants would get only the \$45,000, I presume?

Mr. McEachran: Essentially.

Senator Hicks: Would you please relate to me the total called "Contributions" under the item which you call "Settlement"? What do you mean by "Settlement"?—the settlement of people? It is not the settlement of your account?

Mr. McEachran: It is a settlement of immigrants in Canada.

Senator Hicks: The \$17.8 million total, is that a vote in addition to 20a? I do not understand why it is in here.

Mr. McEachran: It is comprised within vote 20a.

Senator Hicks: It is an explanation of the \$17.8 million called "additional assistance for refugees arriving in Canada."

Mr. McEachran: That is correct. You will note that the wording of the vote is "Program expenditures and contributions."

Senator Hicks: All right. I am satisfied with that.

Senator Godfrey: I have to go to another committee and I wonder if I could ask a question with regard to External Affairs?

Senator Hicks: Yes.

Senator Godfrey: I notice that the Supplementary Estimates (A) take care of the salaries with regard to the Department of Industry, Trade and Commerce transfer. I read a column recently—and I forget the name of the columnist—which said that after the amalgamation, External Affairs had, if I remember correctly, two deputy ministers, ten assistant deputy ministers and I think thirty-six or thirty-eight under-secretaries of state. I asked a question in the Senate as to whether or not this was true, but that question has not yet been answered. I ask you if you can dig out that information for me. I would merely like a comparison between the post amalgamation situation and, say, four years ago.

Mr. McEachran: I shall try to respond to your question, though I do not have the specific numbers of four years ago. Clearly, as honourable senators will have noticed, in the government's reorganization of the Department of Industry, Trade and Commerce, the former Department of Regional Economic Expansion and the Department of External Affairs, which was announced, I believe, on January 12, there was a significant restructuring within the Department of External Affairs. Indeed, there is one minister and two ministers of state. There are, thus, deputy ministers for each of those three ministers—one deputy minister for the totality and two others

[Traduction]

ment aux fins prévues, et est-ce qu'ils ont vraiment servi à la prestation des biens ou services demandés?

Le sénateur Hicks: Si vous accordiez à quelqu'un une subvention de 50,000\$, par exemple, cela pourrait être un montant forfaitaire et on n'en parlerait plus; mais si vous accordiez une contribution dans le cadre d'un projet particulier de 50,000\$ et que vos vérificateurs s'apercevaient que seulement 45,000\$ ont été dépensés, je suppose que les responsables du projet ne toucheraient que 45,000\$, n'est-ce pas?

M. McEachran: En gros, c'est cela.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous m'expliquer le total intitulé «Contributions» pour le poste que vous appelez «Établissement»? Qu'est-ce que vous entendez par «Établissement»—l'établissement des gens? Ou est-ce le règlement d'un compte?

M. McEachran: Il s'agit de l'établissement des immigrants au Canada.

Le sénateur Hicks: Les 17.8 millions de dollars sont-ils un crédit qui s'ajoute à 20a? Je ne comprends pas qu'est-ce que cela fait ici.

M. McEachran: Le montant fait partie du crédit 20a.

Le sénateur Hicks: C'est une explication des 17.8 millions appelés «aide supplémentaire pour les réfugiés arrivant au Canada».

M. McEachran: Remarquez que la formulation du crédit est «Dépenses et contributions du programme».

Le sénateur Hicks: Très bien. Cela me satisfait.

Le sénateur Godfrey: Je dois me rendre à un autre comité; pourrais-je poser une question en ce qui concerne les Affaires extérieures?

Le sénateur Hicks: Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: Je remarque que le Budget supplémentaire (A) tient compte des salaires relatifs au transfert du ministère de l'Industrie et du Commerce. J'ai lu un article récemment—j'ai oublié le nom de l'auteur—qui disait qu'après la fusion, les Affaires extérieures, si je me souviens bien, avaient deux sous-ministres, dix sous-ministres adjoints et, je crois, trente-six ou trente-huit sous-secrétaires d'État. J'ai posé une question au Sénat pour savoir si ces chiffres étaient exacts mais je n'ai pas eu de réponse. Je me demandais si vous ne pourriez pas m'obtenir cette information. Mon but est tout simplement de faire une comparaison entre la situation après la fusion et, disons, la situation d'il y a quatre ans.

M. McEachran: Je vais essayer de répondre à votre question même si je n'ai pas les chiffres précis pour la période d'il y a quatre ans. Il est évident, comme les honorables sénateurs l'auront remarqué, que lors de la réorganisation gouvernementale du ministère de l'Industrie et du Commerce, de l'ancien ministère de l'Expansion économique régionale et du ministère des Affaires extérieures, qui a été annoncée, je pense, le 12 janvier, il y a eu de nombreux changements de structures au sein du ministère des Affaires extérieures. En fait, il y a un ministre et deux ministres d'État. On compte donc un sous-ministre pour chacun de ces trois ministres—un sous-ministre

[Text]

specializing, one in international trade and the other in external relations. Those three deputies or under-secretaries are supported by assistant under secretaries. I cannot give you a precise number, but it would be in the order of 25, I believe. I can undertake to give you the specific count.

Senator Godfrey: I think it was 36 or 38 according to the paper. I realize that the figure would increase because of the reorganization, but I think it was something in the order of 10 assistant deputy ministers and 36 or 38 assistant under-secretaries. It seems to me that that is rather high, and I am interested to see whether an empire is growing up here.

Mr. McEachran: I would be glad to get those numbers. I would point out that there were some 821 people transferred from Industry, Trade and Commerce.

The Chairman: Just to be clear, then, you would like the comparison of the numbers down to, what, the director-general level?

Senator Godfrey: My question in the Senate asks for the figures down to the assistant under-secretary of state level.

Senator Hicks: I think you should take it down to the director-general level, if you are going to do it.

Senator Godfrey: Is that lower than assistant under-secretary?

Senator Hicks: Yes.

The Chairman: I am not sure of the comparison.

Senator Godfrey: That is fine, then.

The Chairman: So the comparison will be between post reorganization and four years ago.

Senator Hicks: Does this transfer relating to External Affairs complete the transfers in relation to External Affairs, or will there be more?

Mr. McEachran: As far as I am aware, Senator, this completes the transfer as has been decided thus far. In other words, it covers those things that were mentioned in the announcement by the government on January 12. However, the government might wish to transfer some remaining units that were not covered in this major move if it were felt, for example, that one support unit, perhaps in Industry, Trade and Commerce, was more related to international trade than to domestic regional economics. But, essentially, the answer is that this transfer completes that which was announced in January.

Senator Hicks: So far as presently announced policy is concerned, this tidies it up, does it not?

Mr. MacEachran: Yes.

Senator Hicks: At approximately the same time the government disbanded the Department of Regional Economic Expansion and moved it into the Department of Regional Industrial Expansion. Why do we not have similar supplementary esti-

[Traduction]

pour l'ensemble du ministère et deux autres qui sont spécialisés, l'un dans le commerce international et l'autre dans les relations extérieures. Ces trois sous-ministres sont des sous-secrétaires assistés par des sous-secrétaires adjoints. Je ne peux pas vous donner un chiffre précis, mais je pense que c'est de l'ordre de 25. Je peux me renseigner pour vous donner un chiffre précis.

Le sénateur Godfrey: Je pense que c'était 36 ou 38 qu'on disait dans l'article. Je comprends que les chiffres ont augmenté en raison de la réorganisation, mais je pense que c'était de l'ordre de 10 sous-ministres adjoints et de trente-six ou de trente-huit sous-secrétaires adjoints. Cela me semble un peu exagéré et je serais intéressé de savoir si l'on est pas en train de se constituer un empire là-bas.

M. McEachran: Je me ferai un plaisir de vous obtenir les chiffres. Précisons, cependant, que 821 employés ont été mutés du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Le président: Précisons donc. Vous aimeriez pouvoir comparer les chiffres jusqu'à l'échelon, disons, des directeurs généraux?

Le sénateur Godfrey: Ma question au Sénat porte sur les chiffres jusqu'à l'échelon de sous-secrétaire d'État adjoint.

Le sénateur Hicks: Tant qu'à y être, autant demander les chiffres jusqu'à l'échelon de directeur général.

Le sénateur Godfrey: Cet échelon est-il inférieur à celui de sous-secrétaire adjoint?

Le sénateur Hicks: Oui.

Le président: On n'a pas encore décidé de quelle comparaison il s'agissait au juste.

Le sénateur Godfrey: Très bien, alors.

Le président: La comparaison portera donc sur la situation après la réorganisation et celle qui prévalait il y a quatre ans.

Le sénateur Hicks: Est-ce que ce transfert aux Affaires extérieures est le dernier ou est-ce qu'il y en aura encore d'autres?

M. McEachran: Pour autant que je sache, Sénateur, ceci met un terme aux transferts. En d'autres mots, cela tient compte de tout ce qui a été mentionné au moment de la déclaration du gouvernement le 12 janvier. Toutefois, le gouvernement décidera peut-être de transférer certains des services qui n'ont pas été affectés par le transfert principal, si l'on juge, par exemple, qu'un service de soutien, au ministère de l'Industrie et du Commerce, disons, conviendrait mieux au commerce international qu'à l'économie régionale intérieure. Mais, pour l'essentiel, la réponse est que ce transfert a mis à exécution ce qui a été annoncé en janvier.

Le sénateur Hicks: Pour l'instant, en ce qui a trait à la politique annoncée, ceci met un point final, n'est-ce pas?

M. McEachran: Oui.

Le sénateur Hicks: Au même moment, à peu près, le gouvernement a dissous le ministère de l'Expansion économique régionale et l'a annexé au ministère de l'Expansion industrielle régionale. Pourquoi est-ce que nous n'avons pas de

[Text]

mates providing for that transfer of authority and responsibility?

Mr. McEachran: That transfer is somewhat more complex. In the case of DREE, IT & C and DRIE, it is an amalgamation. In the case of External Affairs it was somewhat more simple in that one could take the trade and export development activities of the Department of Industry, Trade and Commerce and amalgamate those with External Affairs more readily. I think the amalgamation of the others is more complex and will be covered in a subsequent supplementary estimate.

Senator Hicks: On page eight under the heading "External Affairs" you show a "Canadian Interests Abroad Program", and you have shown grants for international trade development of \$305,000 and then contributions to a total of \$14,494 million, making a total of \$14,799 million. However, there is no vote number to that. Is that an additional vote? Why is there no vote number comparable to the vote numbers that relate to the other pages in the supplementary estimates.

Mr. McEachran: The vote that covers the items that you mentioned is shown on the proceeding page as vote 10a.

Senator Hicks: I see. This is the continuation of the explanation on page 6?

Mr. McEachran: That is correct.

Senator Hicks: I have no more questions.

Senator Manning: With regard to vote 15a, Employment and Insurance, is that unemployment insurance?

Miss Spac: Not only that, no.

Senator Manning: What is the insurance factor?

Miss Spac: It would include the administration components that deliver the unemployment insurance benefits to individuals. It also includes the government's contribution to the unemployment insurance account.

Senator Manning: That is the significance of insurance being included?

Miss Spac: That's right.

Senator Manning: Is the summer employment program for students co-ordinated with the programs that, I think, are operated by most universities across Canada on their own whereby they set up these bureaus for student employment and contact and list the large number of private sector employers to whom they provide students? How does your provision here tie in with that type of activity on the part of universities and local employers in the private sector?

Mr. McEachran: There are really several parts parts to the federal government's student program and, indeed, there are programs at the provincial and municipal levels. I mentioned one of the streams of the federal program related to the potential for continuing employment. In addition to that, the

[Traduction]

Budget supplémentaire semblable faisant état de la passation des pouvoirs et des attributions?

M. McEachran: Ce transfert est plutôt complexe. Dans le cas du M.E.E.R. de l'I et C et du M.E.I.R., il s'agit d'une fusion. Pour ce qui est du ministère des Affaires extérieures, c'est plus simple en ce sens qu'on a pu fusionner plus facilement les activités de développement du commerce et des exportations du ministère de l'Industrie et du Commerce avec celles des Affaires extérieures. Je pense que la fusion des autres ministères est plus compliquée et fera l'objet d'un Budget supplémentaire subséquent.

Le sénateur Hicks: A la page huit, sous le titre "Ministère des Affaires extérieures, Programme des intérêts du Canada à l'étranger", on a indiqué des subventions au développement du commerce international d'un montant de \$305,000, puis des contributions se chiffrant à 14,494 millions de dollars, ce qui fait un total de 14,799 millions. On ne voit cependant pas de numéro de crédit. S'agit-il d'un crédit supplémentaire? Pourquoi n'y a-t-il pas de crédit comparable aux numéros de crédit que l'on trouvait dans les autres pages du Budget supplémentaire?

M. McEachran: Le crédit qui couvre les postes que vous avez mentionnés figure à la page précédente et, de fait, apparaît comme étant le crédit 10a.

Le sénateur Hicks: Je vois. Il s'agit de la suite des explications de la page 6, n'est-ce pas?

M. McEachran: C'est juste.

Le sénateur Hicks: Je n'ai pas d'autres questions.

Le sénateur Manning: En ce qui a trait au crédit 15a, Emploi et Assurance, est-ce qu'il s'agit de l'assurance-chômage?

Mlle Spac: Non, pas seulement de cela.

Le sénateur Manning: Que désigne ce mot assurance?

Mlle Spac: Cela englobe les services d'administration qui assurent la prestation de l'assurance-chômage aux bénéficiaires. Cela comprend également la contribution du gouvernement au compte de l'assurance-chômage.

Le sénateur Manning: C'est le sens du mot assurance qu'on a inscrit?

Mlle Spac: C'est juste.

Le sénateur Manning: Est-ce que le programme d'emploi d'été pour les étudiants est coordonné dans le même cadre que les programmes offerts, je pense, par la plupart des universités du Canada qui, de leur propre initiative, ont ouvert des bureaux de placement à l'intention des étudiants pour assurer la communication avec le grand nombre d'employeurs du secteur privé qui engagent des étudiants pendant l'été? Comment est-ce que vos services se rattachent à ce type d'activités des universités et des employeurs locaux du secteur privé?

M. McEachran: En réalité, le programme du gouvernement fédéral à l'intention des étudiants comprend plusieurs aspects et on trouve également des programmes à l'échelon provincial et municipal. J'ai déjà mentionné que l'une des caractéristiques du programme fédéral est d'offrir la possibilité d'un

[Text]

Canada Employment Centres have offices on the campuses of universities. In fact, in many cases they are run by students themselves during the period to assist students in finding jobs through the employment centres' normal operations. They may be the ones that you are referring to.

Senator Manning: I was wondering about the financial aspect of this. I am most familiar with the University of Alberta, where I believe it is the student's union that operates a structure whereby applications are solicited in advance from, say, business, industry and finance all across the province. Applications are then taken from students and this structure on campus matches the applications up. In this way, a lot of students are placed for summer employment. Regarding that type of employment, are there federal funds used to subsidize the hiring of those students?

I notice that your reference here is very broad, "payments to municipal and other public bodies, community organizations, private groups, corporations, partnerships and individuals," and so on. Are these funds used in part to finance private sector employment of students who are taken on through these university placement programs, or is this separate altogether from that type of activity?

Mr. McEachran: Perhaps I could answer the question in two parts, senator. As to whether part of this money goes to organizations with the purpose of supporting that organization to hire students, the answer is yes. Whether a project that is proposed and approved by Employment and Immigration people is directly connected to the students' union activity which you referred to, I cannot specifically answer.

It is quite possible that the activity you mentioned is one which is taken on the initiative of the students of the University of Alberta, who might well be in contact with the community employment office of CEIC, and thus plug into that source of jobs as well. They might also, on their own initiative again, propose the undertaking of a project that might involve a municipal activity or a community program, and that program, within the municipality or community, could then apply under this program and receive some subsidy which would then be used to hire the university students.

I am sorry if that sounds rather convoluted, but there are several aspects to the question.

Senator Manning: Your reference to "corporations" here includes what? This is the point I am not clear on. Is there federal financial aid extended to private sector employers under certain circumstances, or does the public aid apply only to municipal or public organizations?

Mr. McEachran: It would extend and include non-profit organizations, possibly an association for assisting the elderly or something like that.

Senator Manning: It would not include a manufacturer, for example?

[Traduction]

emploi permanent. Par ailleurs, les Centres d'emploi du Canada ont des bureaux sur le campus des universités. Dans bien des cas, même, ces centres sont administrés par les étudiants eux-mêmes au moment voulu pour aider des étudiants à trouver du travail dans le cadre des activités habituelles des centres d'emploi. C'est peut-être à ces centres que vous faisiez allusion. C'est peut-être à ces centres que vous faisiez allusion, Sénateur.

Le sénateur Manning: Je m'interrogeais sur l'aspect financier de la question. Je connais bien le système à l'université d'Alberta où, je pense, c'est la fédération des étudiants qui administre le centre où, par avance, on sollicite toutes les entreprises commerciales, industrielles et financières de la province. Les demandes des étudiants sont alors acheminées aux entreprises qui ont répondu. De cette façon, un grand nombre d'étudiants sont placés pour l'été. Pour ce type d'emplois, est-ce que les fonds fédéraux sont utilisés pour subventionner l'engagement des étudiants?

Je remarque que la formulation est assez vague, «paiements aux municipalités et autres pouvoirs publics, organisations communautaires, groupements privés, sociétés, associations et particuliers», etc. Est-ce que les fonds sont utilisés en partie pour financer le secteur privé qui emploie des étudiants dans le cadre des programmes de placement universitaires ou est-ce qu'il s'agit d'une activité complètement séparée?

M. McEachran: La réponse à votre question comporte sans doute deux parties, Sénateur. En ce qui a trait au financement partiel des organismes dont le but est de placer les étudiants, la réponse est oui. Pour ce qui est des projets proposés et approuvés par Emploi et Immigration, je ne pourrais pas affirmer qu'ils ont des liens directs avec les activités des fédérations d'étudiants.

Il est bien possible que les activités dont vous avez parlé constituent une initiative des étudiants de l'université d'Alberta qui sont peut-être en contact avec les bureaux d'emploi communautaires de la C.E.I.C., profitant ainsi des emplois qui y sont offerts. Il est possible également que les étudiants, encore une fois de leur propre initiative, entreprennent des projets liés à des activités municipales ou à un programme communautaire et que, par la suite, la municipalité ou la communauté présente une demande de financement dans le cadre du programme et reçoive des fonds lui permettant d'engager des étudiants d'université.

La réponse peut sembler emberlificotée mais la question est très complexe.

Le sénateur Manning: Que voulez-vous dire au juste quand vous parlez de «sociétés»? Ce n'est pas clair pour moi. Est-ce que le gouvernement fédéral accorde des fonds aux employeurs du secteur privé dans certaines situations ou est-ce que les fonds publics s'appliquent uniquement aux organismes municipaux ou publics?

M. McEachran: L'aide est destinée, entre autres, aux organismes à but non lucratif comme, par exemple, les organismes qui œuvrent au profit des personnes âgées.

Le sénateur Manning: Les fabricants, par exemple, ne seraient pas touchés?

[Text]

Mr. McEachran: It would not include a manufacturer.

Senator Manning: It does not mean "corporations" in that sense?

Mr. McEachran: No.

Senator Hicks: Yes, but, Mr. McEachran, if I might interject for a moment, you have officers of your department permanently located on the campuses of most universities, though. I am wondering if Senator Manning was confusing this. At my university, Dalhousie University, for example, there is a manpower officer who makes a report, which is made available to the president of the university each year on a continuing basis. They do a great deal to place students and they are located in our student union building, but they are a federal agency, not a student union agency.

Senator Manning: I am familiar with that, Senator Hicks, but the case I am referring to is one where the student union itself operates a student placement service, and with considerable success. To the best of my knowledge, however, most of their placements go to businesses. I gather from Mr. McEachran's previous answer that financing of that employment would not touch upon such employers as merchants, manufacturers and people of that sort.

Mr. McEachran: No, this is not subsidization of profit-making organizations, although I should point out that in some provinces the provincial programs do act in that way; that is, they provide wage subsidies for employers hiring students.

Senator Manning: I have one other question, Mr. Chairman, regarding immigration and coming back to what was said about refugees. When people are taken in as refugees, are they granted landed immigrant status in the same way as would people applying on their own behalf, the difference being that, in the former case, the status would be granted without the applicants going through all of the processes necessary for those in the latter case?

Ms. Spac: Yes, they do.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, regarding vote 10a, my eye catches the words "to promote," and I emphasize those words, "to promote the development of Canadian export sales."

Although I am not familiar with the situation, I understand that, at this very moment in a committee of the other place, consideration is being given to protests from private enterprise exporters, who met earlier yesterday with the Minister of Agriculture, because of a proposed piece of legislation that would probably mean another EDC in a way, for export trading.

The essence of their presentation is that we have in Canada, under private enterprise, very efficient export organizations for various commodities, and, while the promotion of export trade in a general way might be admired, if the legislation contains words permitting a new government entity to actually become engaged in trading itself, there would be some outcry. There is

[Traduction]

M. McEachran: Non, ils ne seraient pas touchés.

Le sénateur Manning: Alors, le mot «sociétés» n'a pas ce sens-là?

M. McEachran: Non.

Le sénateur Hicks: Oui, mais si je peux intervenir un instant, monsieur McEachran, votre ministère dispose d'agents situés en permanence sur les campus de la plupart des universités. Je me demande si le sénateur Manning n'a pas été trompé par ce fait. Dans mon université, l'université Dalhousie, par exemple, on trouve un agent de la main-d'œuvre qui présente un rapport chaque année au président de l'université. Ces agents font un excellent travail pour placer les étudiants et leur bureau se trouve dans le bâtiment de la fédération des étudiants même s'il s'agit d'un service fédéral et non pas d'un service de la fédération des étudiants.

Le sénateur Manning: Je suis tout à fait au courant de cela, Sénateur Hicks, mais le cas dont je parle est celui où la fédération des étudiants elle-même administre, avec beaucoup de succès, un service de placement des étudiants. A ma connaissance, cependant, la plupart des emplois trouvés sont dans l'entreprise privée. Si j'ai bien compris la réponse de M. McEachran, le financement des emplois n'affecte pas les employeurs comme les marchands, les fabricants ou autres entreprises du même genre.

M. McEachran: Non, puisque ce ne sont pas des organismes à but non lucratif, mais je dois signaler que, dans certaines provinces, les programmes provinciaux s'adressent également à l'entreprise privée, c'est-à-dire qu'ils offrent des subventions de salaire aux employeurs qui engagent des étudiants.

Le sénateur Manning: J'ai une autre question, monsieur le président, au sujet de l'immigration et de ce que nous disions tout à l'heure à propos des réfugiés. Lorsqu'on offre l'asile aux réfugiés, est-ce qu'on leur accorde le statut d'immigrants reçus de la même façon que pour les gens qui présentent leur propre demande d'immigration, avec la différence que, dans le cas des réfugiés, ce statut est accordé sans qu'ils soient obligés de passer par toutes les formalités habituelles?

Mlle Spac: Oui, vous avez raison.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, à propos du crédit 10a, mon attention a été attirée par les mots «favoriser», et j'insiste sur la formulation, «favoriser l'expansion des exportations canadiennes».

Même si je connais mal la situation, j'ai l'impression qu'en ce moment même, dans un autre comité, on examine les plaintes des exportateurs du secteur privé qui ont rencontré hier le ministre de l'Agriculture pour parler d'une loi proposée qui ne créerait probablement qu'une autre S.E.E. pour le commerce d'exportation.

Pour résumer leur intervention, disons que nous avons au Canada, dans l'entreprise privée, des organismes très efficaces pour l'exportation de certains produits et, bien que de façon générale on puisse se louer des structures qui favorisent le commerce d'exportation, si la loi contient des dispositions permettant la création d'un nouvel organisme gouvernemental

[Text]

an outcry going on this morning at the meeting of the Agriculture committee of the House of Commons.

I would take it that, in this language, we are doing nothing more than providing for promotion, and that the same people would in no way be engaging in the function of actual export trade?

Mr. McEachran: That is correct, Mr. Chairman. I believe the senator is referring to a proposal to establish an organization by the name of Canagrex which would, *inter alia* become involved in the promotion and export of agricultural products.

This voting does not contain any provision for that purpose at all. This voting, in fact, is the repetition of wording that was established in IT&C votes in some previous year, 1981-82. It covers funds that were given by the Department of Industry, Trade and Commerce to private sector organizations to facilitate their promotion of export sales. It is the same wording then being transferred into the External Affairs vote structure to give them the authority to continue that program, but it does not involve any funds for the matters to which the senator is referring.

Senator Benidickson: Can I ask this question, then? Are you given some advance information, while legislation is proposed, as to the possible cost, if the legislation is going to include the right to engage in trading? Does the Treasury Board participate before a bill is prepared, to the extent that it will involve costs if, in addition to just promoting trade, a new act is being set up to actually involve the government in a role of export trading, that is, buying and selling? Are you consulted on that before legislation is presented?

Mr. McEachran: Yes, senator. One of the roles of the President of the Treasury Board would be to advise the government on the cost of proposed new programs, whether they involve legislation or not. Thus, the secretariat is asked to attend meetings where the potential costs involved in the initiative are under discussion.

Senator Benidickson: I only heard about this last night, but do you know if a bill has already been introduced with respect to Canagrex?

The Chairman: I heard that it has been withdrawn.

Mr. McEachran: Mr. Chairman, I would not wish to guess as to whether the bill has been tabled in the house or not. The government has, I know, announced its intention to table such a bill, but whether in fact it has been tabled, I would not want to guess.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I would like to be at the agriculture meeting in the other place at the moment rather than here, because of the intense protest I heard about with regard to whether the bill would actually empower the government to do the buying and selling of commodities.

[Traduction]

ayant compétence dans ce commerce, cela risquerait de soulever un tollé général. On assiste ce matin à des réclamations indignées à la réunion du comité sur l'Agriculture de la Chambre des communes.

Si j'en juge d'après la formulation, nous ne faisons guère que favoriser les exportations sans nous engager en aucune façon dans le commerce d'exportation lui-même?

M. McEachran: C'est exact, monsieur le président. Je pense que le sénateur parle de la proposition visant à créer un organisme du nom de Canagrex dont le but, entre autres, serait d'encourager la promotion et l'exportation des produits agricoles.

Le crédit ne contient aucune disposition à cet effet. En réalité, on ne fait que répéter ce qui avait été dit pour les crédits du ministère de l'Industrie et du Commerce de l'année précédente, 1981-1982. Ceci comprend des fonds remis par le ministère de l'Industrie et du Commerce à des organismes du secteur privé en vue de faciliter la promotion des ventes d'exportation. C'est la même formulation que l'on applique maintenant aux crédits des Affaires extérieures pour les autoriser à poursuivre le programme, mais il n'y a pas de fonds pour les affaires dont parlait le sénateur.

Le sénateur Benidickson: Est-ce que je peux poser une question, alors? Est-ce que vous avez obtenu des informations préalables, en ce qui a trait à la loi proposée, sur les coûts possibles dans le cas où la loi inclurait le droit de se livrer à des activités commerciales? Est-ce que le Conseil du Trésor participe à l'élaboration de la loi, du fait que cela entraînera des coûts si la nouvelle loi vise à ce que le gouvernement ne se limite pas à promouvoir le commerce mais participe activement au commerce d'exportation, à titre d'acheteur et de vendeur? Est-ce qu'on vous a consulté à ce sujet avant de présenter la loi?

M. McEachran: Oui, sénateur. Le président du Conseil du Trésor a pour mandat, entre autres, de renseigner le gouvernement sur le coût des nouveaux programmes proposés, que ce soit ou non dans le cadre d'une nouvelle loi. Ainsi, on demande au secrétariat d'assister aux réunions ou l'on discute des coûts possibles liés aux nouveaux programmes.

Le sénateur Benidickson: Je n'en ai entendu parler qu'hier soir, mais savez-vous si un projet de loi a été présenté en ce qui a trait à Canagrex?

Le président: J'ai entendu dire qu'il a été retiré.

M. McEachran: Monsieur le président, je n'oserais pas me prononcer sur la question de savoir si le projet de loi a été présenté ou non à la Chambre. Je sais que le gouvernement a annoncé son intention de présenter un tel projet, mais je n'oserais dire s'il l'a déposé ou non.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, j'aimerais bien me trouver en ce moment à la réunion sur l'agriculture là-bas plutôt qu'ici à cause des vives protestations dont j'ai entendu parler à propos du projet de loi qui pourrait habiliter le gouvernement à acheter et à vendre des produits.

[Text]

The Chairman: It is my understanding that that portion of the bill has been withdrawn; but I may be wrong in that respect.

Senator Benidickson: Again, on item 10a, and 1a, there is a one dollar item on each. My recollection is that usually, when we have a one dollar item in the estimates, or supplementary estimates, Treasury Board provides us with a rather more expansive explanation than is actually in the text of the blue documents. Is there anything of that nature needed in connection with these one-dollar items? Because I cannot see that the transfers balance. Are they equal in the transfer from one place to another?

Mr. McEachran: Yes. Exactly.

Senator Benidickson: So a one-dollar item in this case is not legislative, to the extent of spending more money, or incurring a liability to spend more money.

Mr. McEachran: That is correct. That is the reason we did not give you a supplementary explanation. It is a straight offset from one to the other.

Senator Benidickson: With regard to international trade development, on page 8, I think my earlier remarks are relevant. I have underlined the words "to promote", and I draw the attention of the members of the committee to the difference between "promoting" and "engaging in", trade.

Mr. McEachran: I might, Mr. Chairman, in response to the senator's comment there, point out that the two programs mentioned on page 8 are both listed as international trade development. One program is under grants, and the other is under contributions. I am referring to the \$305,000 in grants and the \$364,000 under contributions. Those are payments to organizations concerned with commodities, such as zinc, tin and rubber, under international agreements. Some of them require grants, and some contributions. That is why the funds are provided in two separate places.

With regard to the \$14.130 million item, that is the transfer from Industry, Trade and Commerce to External Affairs of the funding for a program that is called PEMD, or the Program for Export Market Development. That program provides contributions, by and large, to Canadian companies or associations to enable them to undertake activity that has as its purpose the expansion, diversification and broadening of Canada's export trade.

The Chairman: This is perhaps a naive question, but could you tell me what happens to a refugee who is put in a detention centre, and how that whole system works?

Mr. McEachran: Perhaps, with your agreement, I could ask Miss Spac to respond to that. She has much greater knowledge of the details than I.

Miss Spac: For a number of years, Mr. Chairman, with the advent of the Indo-Chinese refugee problem, the air carriers agreed to establish what are called detention centres, which were a sort of hostel where these people could be placed who

[Traduction]

Le président: Je pense que certaines dispositions du projet de loi ont été retirées, mais je peux me tromper.

Le sénateur Benidickson: Pour revenir aux postes 10a et 1a, il y a un dollar dans chaque cas. Si je me souviens bien, d'habitude, lorsqu'il y a un crédit de un dollar dans le Budget, ou le Budget supplémentaire, le Conseil du Trésor nous donne une explication beaucoup plus longue que celle qui se trouve dans le livre bleu. Est-ce qu'on a besoin d'une telle explication en rapport avec ces crédits de un dollar? Je ne vois pas, en effet, comment les transferts s'équilibrent. Est-ce qu'il y a égalité dans le transfert d'un endroit à l'autre?

M. McEachran: Oui. Exactement.

Le sénateur Benidickson: Ainsi, le crédit de un dollar n'est pas législatif dans ce cas, permettant de dépenser plus d'argent ou de contracter un engagement de dépenser plus d'argent.

M. McEachran: C'est exact. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas donné d'explications supplémentaires. Les deux s'équilibrent tout simplement.

Le sénateur Benidickson: En ce qui a trait au développement du commerce international, à la page 8, je pense que mes premières remarques sont pertinentes. J'ai insisté sur les mots «favoriser» et je voudrais attirer l'attention des membres du comité sur la différence entre favoriser le commerce et s'y engager.

M. McEachran: Monsieur le président, pour répondre aux commentaires du sénateur, je pourrais signaler que les deux programmes mentionnés à la page 8 relèvent tous les deux du développement du commerce international. L'un des programmes est inscrit dans les subventions, et l'autre dans les contributions. Je fais allusion aux 305,000\$ en subventions et aux 364,000\$ en contributions. Il s'agit de paiements à des organismes s'occupant de produits comme le zinc, l'étain et le caoutchouc dans le cadre des ententes internationales. Les uns demandent des subventions, les autres des contributions. C'est pourquoi les fonds sont inscrits à deux endroits différents.

Pour ce qui est du poste de 14,130 millions de dollars, il s'agit du transfert du ministère de l'Industrie et du Commerce au ministère des Affaires extérieures pour le financement d'un programme appelé Programme de développement du marché d'exportation. Ce programme prévoit des contributions à des compagnies ou des associations canadiennes pour leur permettre de se livrer à des activités dont le but est l'expansion, la diversification et l'élargissement du commerce canadien d'exportation.

Le président: Ma question est peut-être naïve mais pourriez-vous me dire ce qui arrive aux réfugiés que l'on met dans les centres de détention et comment le système fonctionne?

M. McEachran: Avec votre permission, je pourrais demander à Mlle Spac de répondre à cette question. Elle connaît mieux les détails que moi.

Mlle Spac: Depuis plusieurs années, monsieur le président, quand a surgi le problème des réfugiés indochinois, les transporteurs aériens ont accepté d'ouvrir ce qu'on appelle des centres de détention qui sont une sorte d'auberge où ces gens

[Text]

had nowhere to go. The centres were usually hotels. The immigrants in question would be located there until it was possible to CEIC to verify documentation and the status of the immigrants and then possibly to find sponsors, who would agree to find places for them, or until the immigration people in Canada were able to find other rental accommodation.

The detention centre referred to in Supplementary Estimate (A) is the one located in Toronto. Such centres were established at three points in Canada, and the immigrants were flown there directly. As I say, these places are hotels. There are no bars on the doors, or anything like that. After processing, if eligible to stay in Canada they might have to be taught English, and matched up with members of their immediate families, since they may not have been kept in camps together with their family group, and so it was a case of trying to group them and find the best place to take them to. For example, Operation 4000, I think they called it, in Ottawa, agreed that they would take some of these people and place them in homes, or find rental accommodation for them, as fast as they could. The centres were created for the purpose of finding an interim place of accommodation which would serve until some other place could be found.

The Chairman: What were the three cities where these centres were located? Do you recall?

Miss Spac: There was one in Alberta, one in Montreal, and one in Toronto.

The Chairman: The word "detention" is somewhat pejorative. Does it indicate that they were not allowed to leave, or what?

Miss Spac: In some instances, where it had to be established that they really met the qualifications for being considered as refugees, they were supposed to stay there. There were security guards in the building, but they were there mainly for the security of the immigrants themselves, and not to try to restrict their movements. If they had enough facility in English to be able to move around Toronto and do some sightseeing, for example, that was fine; but for those people who could not be taken out, and allowed to wander around, the CEIC hired an enormous number of interpreters who ended up being almost babysitters for these people. In such circumstances they were encouraged not to leave the centre.

Senator Hicks: You made the point that part of this extra money was required because the periods of detention—I use the term you have used—have lengthened because of our worsening economy, and the greater difficulties of placing people. What sort of time spans are we talking about? Weeks, months or years?

Miss Spac: Not years. Sometimes weeks, and, in very usual circumstances, months.

The Chairman: Do you have any idea how many people we have under detention at this stage?

[Traduction]

peuvent rester s'ils n'ont pas d'autres endroits où aller. Ces centres sont des hôtels le plus souvent. Les immigrants y sont logés en attendant que la CEIC vérifie leurs documents, ainsi que leur statut et qu'on leur trouve dans la mesure du possible un parrain qui accepte de leur trouver une place ou en attendant que les employés de l'Immigration du Canada soient en mesure de leur trouver un autre logement.

Le centre de détention dont il est question dans le Budget supplémentaire (A) se trouve à Toronto. On a ouvert des centres semblables à trois endroits au Canada et les immigrants s'y rendent directement par avion. Comme je l'ai dit, ces endroits sont des hôtels. Il n'y a pas de barreaux aux fenêtres ni rien du genre. Une fois que leur cas a été étudié et qu'on les accepte au Canada, on peut être obligé de leur apprendre l'anglais et de leur trouver une place auprès des membres de leur famille immédiate car il est possible que dans les camps ils aient été séparés de leur famille; il est donc important de les regrouper et de trouver le meilleur endroit où les envoyer. Par exemple, Opération 4000, je pense que c'est comme ça qu'on l'appelle à Ottawa, a accepté de prendre certaines de ces personnes et de les placer dans des foyers ou de leur louer un logement aussi rapidement que possible. Les centres ont été créés dans le but d'offrir un logement temporaire jusqu'à ce qu'on puisse trouver un endroit plus permanent.

Le président: Quelles sont les trois villes où ces centres étaient situés? Vous en souvenez-vous?

Mlle Spac: Il y en avait un en Alberta, un à Montréal et un à Toronto.

Le président: Le mot «détention» est quelque peu peu péjoratif. Est-ce que cela signifie qu'ils n'avaient pas le droit de quitter le centre?

Mlle Spac: Dans certains cas, où il fallait déterminer s'ils répondaient aux critères du statut d'immigrants, ils devaient rester sur place. Il y avait des gardiens de sécurité dans le bâtiment mais leur rôle était surtout de veiller à la sécurité des immigrants eux-mêmes, et non pas de restreindre leurs mouvements. S'ils pouvaient se débrouiller assez bien en anglais pour pouvoir se déplacer dans la région de Toronto et faire un peu de tourisme, par exemple, on le leur permettait; mais pour ceux qui ne pouvaient se débrouiller tout seuls et se promener à leur guise, la C.E.I.C. engageait un grand nombre d'interprètes qui finissaient par devenir pratiquement des baby-sitters pour eux. On les encourageait donc à ne pas quitter le centre.

Le sénateur Hicks: Vous avez dit qu'une partie de cet argent supplémentaire était nécessaire en raison des périodes de détention—j'utilise le terme que vous avez utilisé—qui sont plus longues à cause de l'état de l'économie et de la difficulté à placer ces gens. De combien de temps s'agit-il? Des semaines, des mois ou des années?

Mlle Spac: Non pas des années. Quelquefois des semaines et, dans certains cas exceptionnels, des mois.

Le président: Avez-vous une idée du nombre de personnes se trouvant actuellement dans un lieu de détention?

[Text]

Miss Spac: There is now only this one centre left, in Toronto. The others have been disbanded. I think the one in Toronto holds about 400 people, and it is not full.

The Chairman: Could you name the location in Toronto?

Miss Spac: I am afraid I do not remember. It used to be an Air Canada hotel. I do not know the name of it.

The Chairman: Could we be provided with that?

Miss Spac: Yes.

The Chairman: Thank you. You mentioned, I believe, when we were talking about the Portable Wage Subsidy, that it applies to the tanning industry. Was that correct?

Mr. McEachran: Yes. Footwear and tanning.

The Chairman: Could you tell me why it applies to tanning?

Mr. McEachran: It was my understanding, Mr. Chairman, that footwear and tanning were sectors of industry in Canada that were felt to be in difficult circumstances, and it was named as eligible for government assistance under the Industry Labour Adjustment Program, or ILAP, as were some other sectors within the clothing and textile industry.

The Chairman: This Portable Wage Subsidy, and that type of assistance, is basically rationalization. Is it not?

Mr. McEachran: Rationalization in the sense of facilitating the transfer of workers from an industry that faces a difficult future—certainly not a promising, and probably a difficult future—to an industry that has a better future.

The Chairman: What is implied is that that is basically a dying industry in Canada.

Mr. McEachran: An industry with less potential than others, and essentially, I guess, an industry in which Canada does not have an inherent economic advantage.

The Chairman: That is certainly true of the shoe industry. I know a number of tanning companies are in trouble, but then a lot of companies in Canada are in trouble right now. I am wondering if it is, in fact, true with regard to the tanning industry in Canada.

Mr. McEachran: Mr. Chairman, I will verify that tanning is eligible for assistance under this. My colleague advises me that she agrees with me that it is eligible, but we will verify that.

The Chairman: I would like to find out if it is eligible.

Mr. McEachran: Mr. Chairman, may I add that this Portable Wage Subsidy is not the only element of government assistance to designated sectors of industry.

The Chairman: I realize that.

[Traduction]

Mlle Spac: Il n'existe plus maintenant qu'un seul centre, celui de Toronto. Les autres ont été fermés. Je pense que le centre de Toronto détient environ 400 personnes et il n'est pas complet.

Le président: Est-ce que vous pourriez nous dire l'endroit à Toronto?

Mlle Spac: J'ai malheureusement oublié l'endroit. C'était autrefois un hôtel d'Air Canada. Mais je ne sais pas son nom.

Le président: Serait-il possible de trouver ce renseignement?

Mlle Spac: Oui.

Le président: Merci. Vous avez mentionné, je pense, lorsque nous parlions de subventions salariales transférables, que celles-ci s'appliquaient à l'industrie de la tannerie. Est-ce exact?

M. McEachran: Oui. Chaussure et tannerie.

Le président: Est-ce que vous pourriez nous donner la raison pour laquelle cela s'applique à la tannerie?

M. McEachran: Si je comprends bien, monsieur le président, l'industrie de la chaussure et de la tannerie est considérée comme étant en difficulté et c'est pourquoi elle est devenue admissible à l'aide du gouvernement dans le cadre du Programme d'adaptation du marché du travail, comme c'est d'ailleurs le cas de certains secteurs de la confection et de l'industrie textile.

Le président: Cette subvention de salaire portative, et ce type d'aide, est dans l'ensemble une simple organisation rationnelle. N'est-ce pas?

M. McEachran: C'est une organisation rationnelle en ce sens qu'elle a pour but de faciliter le mouvement des travailleurs d'une industrie dont l'avenir est incertain—c'est-à-dire faisant face à des difficultés—de façon à les intégrer à une industrie dont l'avenir est plus prometteur.

Le président: Il s'agit donc, dans l'ensemble, d'industrie en déclin au Canada.

M. McEachran: Il s'agit d'industries offrant moins moins de possibilités que les autres et, dans l'ensemble, je pense que ce sont des industries qui ne présentent aucun avantage économique pour le Canada.

Le président: Ceci est certainement vrai de l'industrie de la chaussure. Je sais qu'un certain nombre de tanneries sont en difficulté, mais beaucoup de compagnies connaissent des problèmes actuellement au Canada. Je me demande donc si l'industrie du tannage canadienne est, en réalité, admissible.

M. McEachran: Monsieur le président, je vais vérifier si les tanneries sont admissibles aux programmes d'aide. Ma collègue me signifie qu'elle pense, elle aussi, qu'elles sont admissibles, mais nous allons vérifier.

Le président: J'aimerais savoir si elles sont vraiment admissibles.

M. McEachran: Monsieur le président, puis-je ajouter que ces subventions salariales transférables ne sont pas le seul élément de l'aide gouvernementale destinée à des secteurs désignés de l'industrie.

Le président: Je le devine.

[Text]

Mr. McEachran: There is assistance also for renovation and technological enhancement and upgrading and improvement.

The Chairman: The reason I ask is because I am a director of a successful tanning company, and I am wondering why that particular industry is included, although I can understand why the shoe industry is. When we investigated Canada Manpower, we became concerned about the aftermath of these job creation programs, where a great deal of money is spent to create jobs and quite often we found that provincial governments and the municipalities were left with a residue after the grants ran out, where they either had to continue to appropriate money for the job creation schemes or let them die half finished. Would you know what policies, if any, are in place to prevent that sort of thing from happening, and how permanent those jobs might now be?

Mr. McEachran: Again, I will ask my colleague to add to what I would say. There are, as senators may be aware, several different types of programs under the heading of "Direct job creation". Some of them are identified on page 2 under the subheading "Contributions", the first being Summer Canada. There are several others, such as community development projects, community services projects, and so on. There are different categories. In many of those—not all of them, because not all of them are intended to create continuing employment—in those that have as their purpose to create continuing employment, that is one of the criteria for making contributions. In other words, if a community puts in a submission to CEIC and says "If you give us some financial assistance over the course of a few years, we think we can establish a viable activity that will be able to sustain itself within the community", then to further reinforce that intent, the approved terms and conditions require that the funding provided to assist that project shall decline. The numbers were 100, 60, 30 and then zero. So the three-year assistance definitely tails out, and the department, in assessing the application, would have to be satisfied that the project had the potential for being self-liquidating and viable.

In the case of some of the other projects that are carried out under the community development project, they would not be intended to be self-sustaining in continuing projects but are short-term in nature and employ people for shorter periods of time in undertaking activities that once they are completed they are completed—for example, assisting in reforestation projects and things of that nature.

Miss Spac: Under community development projects in particular, this is categorized as a countercyclical program. It is intended to allow sponsors to undertake projects and to continue employment of people who would otherwise be laid off because it was the end of the season in which they normally worked. It is a little like winter works; it is a sort of continuation of the original Canada Works Program. The funds do not appear in the main estimates generally because this program is normally only approved to employ people over the winter who

[Traduction]

M. McEachran: On offre également de l'aide pour les rénovations et les perfectionnements technologiques, les réparations et les améliorations.

Le président: La raison pour laquelle je demande, c'est que je suis moi-même le directeur d'une tannerie prospère et je m'interrogeais sur les causes d'inclusion de cette industrie, mais je peux comprendre pourquoi l'industrie de la chaussure est incluse. Lorsque nous nous sommes renseignés auprès de Main-d'œuvre Canada, nous nous sommes inquiétés des répercussions de ces programmes de création d'emplois, car de grosses sommes d'argent sont dépensées pour créer des emplois et l'on s'aperçoit par la suite que les gouvernements provinciaux et les municipalités se retrouvent avec les reliquats de ces programmes une fois les subventions terminées, devant alors soit continuer à affecter de l'argent aux programmes de création d'emplois, soit les laisser mourir à mi-chemin. Savez-vous s'il existe des dispositions pour prévenir de telles situations et s'il s'est créé des emplois vraiment permanents?

M. McEachran: Encore une fois, je demanderai à ma collègue de compléter ce que j'ai à dire. Il existe, comme les sénateurs s'en doutent bien, plusieurs types différents de programmes sous la rubrique de «Création directe d'emplois». Certains d'entre eux sont précisés à la page 2 dans la sous-section «Contributions», le premier étant Été Canada. Il y en a plusieurs autres comme, par exemple, les projets de développement communautaire, le projet de services communautaires, etc. On compte plusieurs catégories. Dans plusieurs d'entre elles—pas toutes, car elles n'ont pas toutes pour but de créer des emplois permanents—celles dont le but est de créer des emplois permanents, c'est là un critère de l'octroi des contributions. En d'autres mots, si un groupe présente une demande à la C.E.I.C. en disant «Si vous nous accordez une aide financière au cours des prochaines années, nous pensons pouvoir mettre sur pied une activité viable qui atteindra à l'autonomie au sein de la collectivité», alors, pour bien marquer cet objectif, les modalités de l'aide prévoient une diminution graduelle des subventions. Les chiffres passent de 100 à 60, puis à 30 et enfin à zéro. Ainsi, le programme d'aide de trois ans finit vraiment par arriver à terme et le ministère, en évaluant la demande, s'assure que le projet offre de réelles possibilités d'autonomie et de viabilité.

Dans le cas de certains autres projets exécutés dans le cadre du développement communautaire, on ne vise pas à l'autonomie ou à la permanence de ces projets car il s'agit de programmes à court terme qui emploient des personnes sur de courtes périodes dans le cadre d'activités qui, une fois terminées, ne sont pas renouvelées—par exemple, les projets de reboisement ou autres du même genre.

Mlle Spac: En ce qui concerne les projets de développement communautaire, c'est ce que nous appelons un programme non cyclique. Il a simplement pour but de mettre sur pied des projets et de continuer à employer des gens qui autrement seraient mis à pied, étant arrivés au terme de leur période normale d'emploi. C'est un peu comme les emplois d'hiver; ils continuent en quelque sorte l'ancien Programme des emplois du Canada. Les fonds ne figurent pas dans le Budget principal car, en général, ils ne sont approuvés que pour l'hiver dans le

[Text]

would otherwise be laid off. When the summer comes, they then go back to their normal employment. So they do not interfere with normal projects within the community.

The Chairman: Is it true that they are no longer part of the unemployment statistics the moment they take on one of these projects?

Miss Spac: That is true.

The Chairman: The same as when they take training. Is the LEAP program still in operation?

Miss Spac: Yes, it is.

The Chairman: What has been the assessment of that?

Miss Spac: That program is currently under review at CEIC. It proposes to do two things: It prepares people for work who normally would have trouble getting work. It is a targeted program that is aimed at the disadvantaged, at natives, women and older people. It trains them to be able to take up a job in the community in a normal operation. It also has another component, which is retention projects, which are for four-year funding, after which they should be self-sufficient. Again, they have to demonstrate that they are able to get funding themselves through revenues, or whatever, so that after the four years they are no longer part of the LEAP funding mechanism. But they also should not have to go to other bodies for funding; they should be self-supporting from their own revenues. The programs in general—and I have seen a few of them—are very well supported by the community and are assisted by these communities because the local employers get involved in saying “okay, if you can train people to do this sort of thing, we will be able to pick them up.” There is a direct tie-in between the employers in the community and the LEAP trainees.

Senator Hicks: What was the name of the program?

The Chairman: LEAP—L-E-A-P.

Mr. McEachran: It means Local Employment Assistance Program. There is some \$65.2 million provided in the main estimates for that program in 1982-83.

The Chairman: Have we any assessment of the second half of the program—that is, the part where they try to establish industries through four-year grants and phase them out—as to how many failed and how many are still in viable operation?

Miss Spac: That review is being undertaken now and is to be tabled this summer.

The Chairman: Who is undertaking the review?

Miss Spac: It is being done by CEIC. This was part of the labour market development task force recommendation last summer, that the program should be reviewed, and that one component in particular. What happens is that if they cannot

[Traduction]

but d'employer des gens qui seraient autrement mis à pied. Lorsque l'été revient, ils retournent à leur emploi habituel. Ces programmes n'empiètent donc pas sur les projets habituels d'initiative locale.

Le président: Est-il vrai que ces personnes échappent aux statistiques sur le chômage dès qu'elles participent à l'un de ces projets?

Mlle Spac: Oui, c'est vrai.

Le président: C'est pareil lorsqu'elles suivent des cours de formation. Est-ce que le programme PACLE continue toujours?

Mlle Spac: Oui.

Le président: Et comment est-ce qu'il a été évalué?

Mlle Spac: Le programme fait l'objet d'un examen actuellement à la C.E.I.C. Il s'est donné deux objectifs: préparer pour le marché du travail des gens qui normalement auraient de la difficulté à trouver du travail. Il vise une clientèle particulière, soit les autochtones défavorisés, les femmes et les personnes âgées. Il leur donne une formation leur permettant d'assumer une fonction normale dans la communauté. Il comporte également un autre aspect, les projets de permanence, dont le financement est échelonné sur quatre ans et visant à l'autonomie après cette date. Ici encore, on doit faire la preuve pour ces projets qu'on pourra se financer soi-même, par des recettes ou d'autres moyens, de sorte qu'après quatre ans on puisse se passer des fonds du programme PACLE. Pour ces projets, il ne s'agit pas par la suite de se tourner vers d'autres organismes pour se faire financer; ils doivent au contraire être en mesure de réaliser leurs propres profits. Les programmes en général—et j'ai pu le constater dans certains cas—sont très bien accueillis dans le milieu et ont été soutenus par celui-ci car les employeurs s'y engagent en disant: «D'accord, si vous pouvez former des gens dans ce domaine, nous serons en mesure de les prendre en charge». Il y a donc un lien direct entre les employeurs des localités et les stagiaires du programme PACLE.

Le sénateur Hicks: Quel est le nom de ce programme?

Le président: PACLE—P-A-C-L-E.

M. McEachran: Cela signifie Programme d'aide à la création locale d'emplois. On prévoit environ 65,2 millions de dollars dans le Budget principal pour ce programme en 1982-1983.

Le président: Est-ce que nous disposons d'une évaluation de la deuxième partie du programme—c'est-à-dire, celle dont le but est de créer une industrie grâce à des subventions échelonnées sur quatre ans—à savoir combien on compte d'échecs et combien d'entreprises sont encore viables?

Mlle Spac: Cette évaluation se fait actuellement et sera déposée au cours de l'été.

Le président: Qui est chargé de l'évaluation?

Mlle Spac: C'est la C.E.I.C., qui s'en occupe dans le cadre des recommandations du groupe de travail sur le développement du marché du travail qui a été constitué l'été dernier et qui préconisait l'évaluation du programme et de cette compo-

[Text]

make it in four years, they then have authority to come back to Treasury Board for approval to extend for an additional year. We have seen very few people come in to request funding beyond the four years. So our assumption is that so far it has done well; but how well, in terms of whether the companies are still running, is being reviewed right now.

The Chairman: That would be an interesting study to look at. We found that while they might not come back after the four years, they were going to other organizations, specifically within the province for grants—which might indeed be a viable thing to do. It might make economic sense. It was not that they were coming to the end of the four years and they were totally viable without assistance. I think the study will be interesting. I have one last line of questioning. I would like to have your view on the job creation program in general economic terms. One of the objectives of the fiscal and monetary policy has been to slow down the economy with the object of reducing inflation. Criticism has been levelled by the Governor of the Bank of Canada before this committee that he has had precious little help from the fiscal side. It is interesting that on the one hand you do have some sort of fiscal restraint as called for by the governor and others in the form of increased fiscal restraint and yet you have a department that is constantly increasing its expenditures, which is the antithesis of what is perceived to be the direct economic policy of the government. The government feels that it has taken the correct stance, though it may not be perceived as correct by others. What is your view on that?

Mr. McEachran: Mr. Chairman, you are asking for a personal assessment of a pretty broad subject. I shall attempt to respond, recognizing that it is my own personal comment. I do not agree that the programs proposed here by this department are the antithesis of government policy in other areas. Clearly, if monetary and fiscal policy had as their objective to avoid overheating the economy, I doubt that one could argue that these funds would contribute to overheating. The fiscal monetary policy of the government would tend to have a macro-effect across the entire country.

These programs, rather, are much more targeted to specific regions, specific communities and specific industry sectors as we have mentioned. Thus, they are designed to assist those individuals who most need assistance. Certainly, there is a great deal of concern in Canada today about unemployment. I believe the most recent figure I heard is 9.6 per cent. These programs are aimed at assisting those people in the regions and in the industrial sectors and communities where they are unemployed. So this is a very focused set of programs.

[Traduction]

sante en particulier. En réalité, si les entreprises n'atteignent pas à l'autonomie au bout de quatre ans, elles ont la possibilité de demander au Conseil du Trésor une extension d'un an. Mais très peu de gens se sont prévalus de cette possibilité de financement supplémentaire après quatre ans. Nous en concluons donc que le programme jusqu'à maintenant s'est bien déroulé; dans quelle mesure, exactement, c'est-à-dire combien d'entreprises sont encore en exploitation, c'est ce que l'on examine actuellement.

Le président: Ce serait une étude intéressante à examiner. En effet, on a découvert que même si ces entreprises ne demandent pas d'aide supplémentaire après quatre ans, elles se tournent vers d'autres organismes pour demander des subventions, en particulier dans la province—ce qui en réalité est peut-être tout à fait justifiable. C'est peut-être valable sur le plan économique. Mais on ne peut pas dire qu'elles sont complètement autonomes après quatre ans et capables de fonctionner sans aide. Quoi qu'il en soit, l'étude sera intéressante. J'ai une dernière série de questions à poser. J'aimerais connaître votre point de vue sur le programme de création d'emplois en termes économiques généraux. L'un des objectifs de la politique financière et monétaire était de ralentir l'économie dans le but de réduire l'inflation. Le gouverneur de la Banque du Canada s'est plaint devant notre comité du manque de soutien dans le domaine budgétaire. Il est intéressant de constater que, d'une part, on demande des compressions budgétaires, comme c'est le cas du gouverneur et de quelques autres qui sont en faveur de l'intensification des compressions budgétaires et, d'autre part, il y a un ministère qui ne cesse d'augmenter ses dépenses, ce qui semble contradictoire avec ce que l'on croit être la politique économique immédiate du gouvernement. Le gouvernement est d'avis qu'il a choisi la bonne voie, même s'il y en a d'autres qui n'ont pas la même opinion. Quel est votre point de vue à ce sujet?

M. McEachran: Monsieur le président, vous me demandez une opinion personnelle sur un sujet extrêmement vaste. Je vais essayer de répondre, mais je ne peux que donner mon point de vue personnel. Je ne crois pas que les programmes proposés par le ministère en question entrent en contradiction avec la politique gouvernementale dans d'autres secteurs. Il est évident que si la politique monétaire et financière avait pour objectif d'éviter de stimuler artificiellement l'économie, on ne pourrait faire valoir, je pense, que ces fonds contribuent à cette stimulation artificielle. La politique financière et monétaire du gouvernement aurait tendance à avoir des effets macro-économiques dans tout le pays.

Ces programmes, au contraire, sont plutôt destinés à des régions particulières, à certaines collectivités et certaines industries, comme nous l'avons mentionné. Ils ont donc pour but d'aider les personnes qui en ont besoin. Il est sûr que l'on se préoccupe énormément actuellement au Canada des problèmes de l'emploi et du chômage. Je crois que les chiffres les plus récents que j'ai entendus sont de 9.5 p. 100. Ces programmes visent à aider les gens dans les régions et dans les secteurs industriels ou communautaires qui n'ont pas d'emploi. Ces programmes ont donc une raison d'être très précise.

[Text]

Fiscal and monetary policy is a much wider set of policy instruments that affect the country in a very different way than these programs. I do not know whether that in any way answers your question.

The Chairman: Do you have anything to add, Miss Spac?

Miss Spac: I have one technical comment. Because of the way CEIC operates its programs and because of the fact that some of them are countercyclical cabinet has tended over the years to approve these countercyclical programs at a point of time which is after the main estimates are table when you look at the actual expenditures of the department last year versus this year's estimates it does not represent much of an increase, because the main estimates did not include, for instance, much in terms of funding for the community development projects, although last year's expenditures and this yer's expenditures are almost exactly the same and Summer Canada is the same.

The Chairman: Are there any further questions? If not, shall we discuss reporting the Supplementary Estimates?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I thank you, Mr. McEachran, Mr. Radburn and Miss Spac. I think this has been a very information meeting in comparison to some of the meetings we have had with the Treasury Board, and I thank you very much for coming.

Mr. McEachran: Thank you, Mr. Chairman. We shall obtain for you the information in response to specific questions.

The Chairman: Thank you.

(The committee continued *in camera*.)

[Traduction]

La politique financière et monétaire est quelque chose de beaucoup plus globale et elle exerce sur le pays une influence beaucoup plus profonde que ces programmes. Je ne sais pas si j'ai pu répondre à certains aspects de votre question.

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter, mademoiselle Spac?

Mlle Spac: Je pourrais ajouter un commentaire technique. Si l'on tient compte de la façon dont la C.E.I.C. exploite ses programmes et compte tenu du fait que certains d'entre eux sont non cycliques, le Cabinet a eu tendance à les approuver à un certain moment, c'est-à-dire après la présentation du Budget principal. Si vous regardez les dépenses réelles du ministère pour l'année dernière par rapport à cette année, l'augmentation n'est pas très importante, car le Budget principal ne disait pas grand-chose, par exemple, du financement des projets de développement communautaire, même si les dépenses de l'année dernière et de cette année sont presque identiques et que celles d'Été Canada sont les mêmes.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, pourrions-nous passer au compte rendu du Budget supplémentaire?

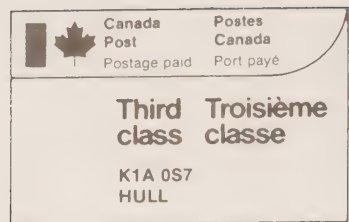
Dex voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie, monsieur McEachran, monsieur Radburn et mademoiselle Spac. Je pense que la réunion a été très instructive par comparaison avec certaines des réunions que nous avons eues avec le Conseil du Trésor, et je vous remercie beaucoup de votre présence.

M. McEachran: Merci, monsieur le président. Nous comptons sur vous pour nous donner une réponse à nos questions particulières.

Le président: Merci.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Program Branch of the Treasury Board:

Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary;
Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division;
Miss D. Spac, Program Analyst.

De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:

M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint;
M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions
budgétaires;
M^{lle} D. Spac, analyste des programmes.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**National
Finance**

**Finances
nationales**

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, June 15, 1982

Le mardi 15 juin 1982

Issue No. 55

Fascicule n° 55

Sixth and Final Proceedings on:

The Examination of the Main
Estimates laid before Parliament
for the fiscal year ending
March 31, 1983

Sixième et dernier fascicule concernant:

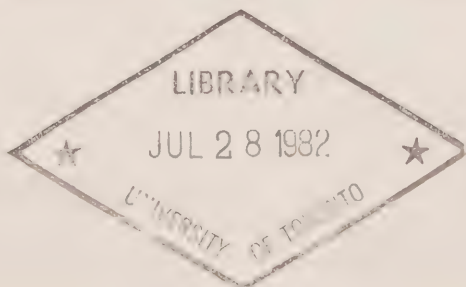
L'étude du Budget des dépenses
déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1983

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 15, 1982
(58)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 1:35 p.m. to continue their examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators D. D. Everett, (*Chairman*), Doody, Godfrey, Hicks Leblanc, Robichaud and Steuart. (7)

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Wayne Clendenning.

Appearing from the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President

From the Treasury Board the following witnesses were heard:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. H. L. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch;

A statement, "1982-83 Main Estimates" and paper, "Response to Requests by the Standing Senate Committee on National Finance on Supplementary Estimates (E) 1981-82", prepared by the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board for presentation to the Committee was ordered to be printed as *Appendix "55-A"* (Statement) and "55-B" (Paper).

The Main Estimates were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 2:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 JUIN 1982
(58)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 35 pour poursuivre l'étude du budget supplémentaire déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs D. D. Everett (*président*), Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Robichaud et Steuart. (7)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Wayne Clendenning.

Comparaît: Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président

Du Conseil du Trésor: Les témoins suivants sont entendus:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. H. L. Mullington, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

Il est ordonné que l'allocution prononcée par l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor au sujet du «budget des dépenses pour 1982-1983» et le document intitulé «Réponses aux demandes concernant le budget supplémentaire (E) pour l'année financière 1981-1982» préparé par le Conseil du Trésor à l'intention du Comité, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*voir Appendices «55-A» et «55-B»*).

Le Budget principal est approuvé et le président est prié d'en faire rapport au Sénat.

A 14 h 40 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 21, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983, were referred has in obedience to the order of reference of Tuesday, February 23, 1982, examined the said estimates, and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate, as recorded in the Minutes of Proceedings of the Senate of February 23, 1982, "to examine and report upon the expenditures proposed by the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Overview

Introducing the main estimates for the year 1982-83, the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board informed the Committee of the levels of anticipated spending. The forecast requirement for \$16.8 billion for public debt represented 23 per cent of the total budget of \$72.9 billion. Almost one-half of the total increase in anticipated expenditure—\$4.4 billion—was caused by higher interest rates and growth in the debt itself. Transfer payments account for another 31 per cent of the growth in expenditure, especially for old age security and family allowances. Of the remaining \$2.6 billion increase, which was attributable to departmental and agency operating and capital costs, the Department of National Defence is to receive \$1.1 billion more funds than last year. Increases in person years in the public service have been kept to 0.8 per cent.

Interest Rates and the Rates of Exchange

In the course of its review of the departmental estimates for the year 1982-83, the Committee decided to explore a number of issues regarding the relationship between the value of the Canadian dollar and interest rates in Canada.

Over the past year, Canadian interest rates have followed a volatile course at historically high levels. These interest rates and their movements have been claimed to be the major source of the current economic recession and more stable and moderate rates are said to be the necessary ingredient for economic recovery in the future. Such concerns over Canadian interest rates have led to considerable controversy in Canada. Some have argued that such rates are the result of the Bank of Canada's slavish following of U.S. interest rate movements in efforts to protect the exchange value of the Canadian dollar; while others believe that the rate movements are reflections of financial market pressures originating within Canada. Resolution of such divergent views and the selection of an appropriate policy in the future are obviously very important and contentious matters given the current depressed economic environment.

RAPPORT DU COMITÉ

Le 21 juin 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui a été saisi du Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983 a étudié ce Budget, conformément à son ordre de renvoi du mardi 23 février 1982, et en fait le rapport suivant:

Le Sénat, comme en témoignent ses Procès-verbaux du 23 février 1982, a autorisé le Comité «à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983».

Aperçu général

Dans sa présentation du budget principal des dépenses pour 1982-1983, l'honorable Donald Johnston, Président du Conseil du Trésor, a informé le comité des dépenses prévues. Les 16.8 milliards de dollars nécessaires pour assurer le service de la dette publique représentent 23 p. 100 du budget total de \$72.9 milliards. Près de la moitié de cette augmentation, (\$4.4 milliards) est attribuable à la montée des taux d'intérêt et à la croissance de la dette elle-même. Les paiements de transfert représentent 31 p. 100 de l'augmentation des dépenses, et il s'agit surtout des pensions de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales. Quant à la dernière augmentation de \$2.6 milliards elle est attribuable aux frais de fonctionnement et d'immobilisation des ministères et organismes et le ministère de la Défense nationale recevra \$1.1 milliard de plus que l'année dernière. Les années personnes autorisées à la Fonction publique n'accusent qu'une hausse de 0.8p. 100.

Taux d'intérêt et cours des changes

Au cours de son étude sur le budget des ministères pour l'année 1982-1983 le Comité a décidé d'analyser certaines questions concernant les rapports entre la valeur du dollar canadien et les taux d'intérêt au Canada.

Depuis l'année dernière à la suite d'une ascension capricieuse et imprévisible, les taux d'intérêt au Canada ont atteint des sommets sans précédent, provoquant ainsi, dans une large mesure, la récession économique actuelle. C'est pourquoi certains estiment qu'un éventuelle reprise doit nécessairement passer par des taux d'intérêt plus stables et plus modérés. Cette inquiétude au sujet des taux d'intérêt canadiens a suscité une vive controverse au pays. Certains accusent la Banque du Canada d'avoir servilement suivi la politique américaine de taux d'intérêt élevés afin de protéger le taux du change du dollar canadien; d'autres prétendent que les variations des taux d'intérêt sont le résultat de pressions sur les marchés financiers au sein du Canada. Compte tenu de la conjoncture économique difficile, il est de toute première importance de dégager un consensus entre ces opinions divergentes et d'adopter une politique économique appropriée, malgré les difficultés qui se posent. Aussi le comité a-t-il tenu des audiences auxquelles il a convoqué des représentants de l'administration fédérale et du secteur privé en vue d'étudier un certain nombre de questions concernant les rapports entre la valeur du dollar canadien et les taux d'intérêt au pays.

The major issues discussed with the witnesses by the Committee included the following:

(1) What is the cause of high and volatile interest rates in Canada and are they primarily a reflection of domestic economic and financial conditions or are they being imposed mainly by external forces emanating from the United States?

(2) Are high interest rates appropriate for the Canadian economy under current conditions of simultaneous recession and inflation and has there been a satisfactory trade-off between the costs of recession and the anti-inflation benefits under this policy approach?

(3) What would be the impact of a lower Canadian dollar exchange rate on inflation and growth in Canada and would the improved competitive position arising from a devaluation of the currency off-set the inflationary impact of a lower Canadian dollar?

(4) How much lower would the Canadian dollar fall if interest rates in Canada were lowered significantly below U.S. levels and how would the exchange rate be maintained at the lower level?

(5) What other factors have influenced the level of the Canadian dollar exchange rate in the recent past and should action be taken to strengthen these influences on the currency in order to offset the impact on the currency of lower Canadian interest rates?

(6) Are there other policy initiatives that could be taken to reduce the inflationary impact of a lower Canadian dollar and would price and income controls be an alternative policy approach?

The witnesses called before the Committee to explore these issues and give their views on the future course of interest rate and exchange rate policies in Canada were:

<i>Issue No.</i>	<i>Date</i>	<i>Witness</i>
44	March 23, 1982	Mr. Gerald K. Bouey, Governor, Bank of Canada
46	March 25, 1982	The Honourable Walter Gordon, P.C., Chairman, Canadian Institute for Economic Policy
47	March 30, 1982	Mr. James W. Burns, President, Power Corporation of Canada
52	May 4, 1982	Dr. Robert MacIntosh, President, Canadian Bankers Association
53	May 6, 1982	Dr. Thomas Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario

Les principales questions qui ont fait l'objet des délibérations entre les témoins et les membres du comité sont les suivantes:

1) Quelle est la cause de l'ascension vertigineuse et imprévisible des taux d'intérêt au Canada et ceux-ci traduisent-ils principalement les conditions financières et économiques intérieures ou sont-ils imposés surtout par des forces extérieures en provenance, des États-Unis?

2) Dans le contexte actuel d'une récession et d'une inflation simultanées, les taux d'intérêt élevés sont-ils utiles à l'économie canadienne, et le gouvernement a-t-il trouvé un compromis satisfaisant entre les coûts de la récession et les avantages anti-inflationnistes de cette politique des taux d'intérêt élevés?

3) Quelles seraient les conséquences d'une baisse du cours du change du dollar canadien sur l'inflation et la croissance au Canada; l'amélioration de la position concurrentielle du pays découlant d'une dévaluation de notre devise, compenserait-elle l'inflation causée par un dollar plus faible?

4) A quel niveau la valeur du dollar canadien tomberait-elle si les taux d'intérêt au Canada étaient ramenés beaucoup plus bas qu'aux États-Unis, et comment le cours du change serait-il maintenu si les taux d'intérêt étaient plus bas?

5) Ces derniers temps, quels autres facteurs ont eu une influence sur le cours du change du dollar canadien, et faudrait-il prendre des mesures pour renforcer cette influence sur la devise canadienne afin de compenser les effets sur notre dollar d'une baisse des taux d'intérêt canadiens?

6) Existe-t-il d'autres mesures que l'on pourrait prendre pour réduire les conséquences inflationnistes d'un dollar canadien affaibli, et un contrôle des prix et salaires serait-il une solution de remplacement?

Voici la liste des témoins convoqués par le comité pour étudier ces questions et donner leur opinion sur l'évolution future de la politique des taux d'intérêt et du cours des changes au Canada:

<i>Fasc. n°</i>	<i>Date</i>	<i>Témoins</i>
44	23 mars 1982	M. Gerald K. Bouey Gouverneur Banque du Canada
46	25 mars 1982	L'honorable Walter Gordon, c.p. Président Institut canadien de politique économique
47	30 mars 1982	M. James W. Burns Président <i>Power Corporation of Canada</i>
52	4 mai 1982	M. Robert MacIntosh Président Association des banquiers canadiens
53	6 mai 1982	M. Thomas Courchène Département d'économie Université de Western Ontario

These witnesses were chosen by the Committee to provide a cross-section of views from the federal government, financial institutions, business corporations, and the academic community.

Evidence given by witnesses before the Committee indicated that the high interest rates experienced in Canada over the past year have been the result of a number of factors with no single one being the prime cause of high and volatile interest rates. It was emphasized by Mr. Bouey that given the current inflation rate in Canada, interest rates have been in the range that one would expect. However, much of the volatility of Canadian interest rates around this trend to higher levels was due to the volatility in U.S. interest rates during this period. He stated that it was an unavoidable fact that shifts in financial conditions in the United States affect the Canadian situation, causing reactions in interest rates or the exchange rate, or both. However, he pointed out that developments within Canada could also have substantial impacts on both interest rates and the exchange rate. He cited the impact on the exchange rate of the high levels of Canadians take-overs of foreign controlled businesses during the middle part of 1981. This was followed by a steep upward interest rate movement as the Bank moved to reduce the extraordinary downward pressures on the Canadian dollar which resulted from the movement of capital from Canada. He maintained, however, that the reactions of the Bank were not motivated by a fixation on any particular exchange rate but rather by a desire to avoid aggravating an already highly inflationary situation.

Since the Canadian inflation rate is now significantly higher than in the United States, the Governor stated that it would be extraordinary to expect that Canadian interest rates could be reduced significantly without generating a sharp decline in the exchange rate. He concluded by saying that the goal of the Bank of Canada is to lower the rate of inflation in Canada and that monetary policy has responded to the developments that have posed a threat to that objective, whether the developments originated in Canada or abroad. Dr. MacIntosh and Dr. Courchesne observed that care has to be taken in drawing conclusions from the consumer price index figures announced each month in the two countries, and the two indices are constructed quite differently. For example, had the Canadian index for January and February been constructed using U.S. practices, the rate of inflation reported in Canada would have been 7 or 8 per cent, considerably below the officially reported rate of over 11 per cent. Dr. Courchesne commented on the reasons for this difference as follows:

There are two differences—two important differences—between the way we calculate our CPI and the way Americans do. The first difference is that the typical figure which appears in the U.S. is a month-to-month inflation rate, January to February, taken to the twelfth power, or cumulated for the whole year . . . In Canada, we normally tend to express our rate of inflation from January to January—for one year. So, if things are moving downward in the U.S. in terms of inflation, that gets captured much more quickly in their inflation rate than it would in ours.

Le comité a convoqué comme témoins des représentants de l'administration fédérale, des institutions financières, des sociétés commerciales et de la communauté universitaire, afin de connaître l'opinion des divers milieux.

Selon les témoins, les taux d'intérêts élevés et imprévisibles qu'a connus le Canada en 1981 sont le résultat d'un certain nombre de facteurs à peu près aussi importants les uns que les autres. M. Bouey a insisté sur le fait que le taux actuel d'inflation au Canada justifiait jusqu'à un certain point les taux d'intérêt que l'on a connus, bien que le caractère imprévisible de la hausse de ces derniers au Canada était dans une large mesure attribuable au même phénomène qui s'est produit aux États-Unis durant cette période. Il a souligné qu'il était inévitable que l'évolution des conditions financières aux États-Unis influe sur la situation au Canada, d'où les réactions des taux d'intérêt ou du cours des changes ou des deux, mais il a toutefois fait remarquer que l'évolution de la situation au Canada pourrait également avoir des répercussions considérables, à la fois sur les taux d'intérêt et sur le cours des changes. A titre d'exemple, il a évoqué les effets sur le cours des changes du grand nombre de prises de contrôle d'entreprise étrangères par des Canadiens au milieu de 1981, mouvement qui a été suivi par une hausse brutale des taux d'intérêt au moment où la Banque du Canada essayait de réduire les pressions extraordinaires à la baisse sur le dollar canadien qui découlaient du transfert de capitaux hors du Canada. M. Bouey a toutefois affirmé que les réactions de la Banque ne visaient pas à fixer un cours des changes particulier, mais plutôt à éviter d'aggraver une situation déjà très inflationniste.

Puisque le taux d'inflation au Canada est maintenant beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis, le gouverneur a déclaré qu'il serait illusoire de s'attendre à ce qu'il soit possible de réduire considérablement les taux d'intérêt sans que cette intervention entraîne un déclin prononcé du cours des changes. Il a conclu en disant que l'objectif de la Banque du Canada était de diminuer le taux d'inflation du pays et que la politique monétaire n'avait fait que réagir à une conjoncture qui posait une menace à cet objectif, peu importe qu'elle découle de phénomènes nationaux ou étrangers. MM. MacIntosh et Courchesne ont fait observer qu'il faut être prudent avant de tirer des conclusions à propos des chiffres de l'indice des prix à la consommation annoncés tous les mois dans les deux pays parce que l'I.P.C. de chacun est très différent. Par exemple, si l'indice canadien pour janvier et février avait été le même que celui qui est en vigueur aux États-Unis, le taux d'inflation au Canada serait de 7 ou 8 p. 100, ce qui est de beaucoup inférieur au taux officiel de plus de 11 p. 100. M. Courchesne a expliqué cette différence de la façon suivante:

Il y a deux différences—deux différences importantes—entre la manière dont nous calculons notre IPC et celle des Américains. La première différence tient au fait que le chiffre typique qui apparaît aux États-Unis est un taux d'inflation de mois en mois, de janvier à février, multiplié par 12, ou cumulé pour l'année entière . . . Au Canada, nous exprimons habituellement notre taux d'inflation de janvier à janvier, pour une année. Donc, s'il y a une baisse de l'inflation aux États-Unis, cela se reflète beaucoup plus rapidement dans leur taux d'inflation qu'il ne le ferait dans le nôtre.

The second difference that is equally important is that the Americans tend to assume that everyone has mortgaged his house at the current interest rate, whereas we use a five-year average. So, if interest rates go up from 14 per cent to 18 per cent in the U.S., that 18 per cent is viewed as the rate at which everyone is mortgaging his house. When you recognize that, and recognize what I said in the first point, a rise in interest rates in the U.S. can give a steep increase in the inflation rate simply because everyone's current mortgage interest rate is used as the housing component and that gets multiplied by 12.

In Canada, we have a five-year moving average. So, if interest rates go from 14 per cent to 18 per cent, we take that 18 per cent figure in this year and drop the figure from five years ago, and we have the average. So, interest rates have a much smaller influence on our housing component.

I suppose the correct answer is somewhere in between, because the mortgage term is closer to two years now than it is to five years.

So, because of this, one can see tremendous volatility in U.S. inflation rates. For example, in early 1980, the American inflation rate was 18 per cent, but by August, it was zero—in fact, it was negative, and that reflected a very severe decline in interest rates in the U.S. of 10 percentage points in six or eight weeks. This decline in the U.S. inflation rate was due primarily to the fall in interest rates and the way they entered the CPI via the housing component.

There are disadvantages and advantages to this procedure. The only point which the Governor has made on several occasions—and that I think that we ought to be very aware of as well—is that quite often our inflation rates are compared one to the other, and we should be careful that we are comparing oranges and oranges and not oranges and apples.

In his testimony, the Honourable Walter Gordon took exception to the Bank of Canada policy. He expressed the opinion that the anti-inflation policies of high interest rates, tough restrictions on the growth of the money supply, and preoccupation with maintaining the exchange rate had been a dismal failure and that costs of these policies have been much too high in terms of slow growth and high unemployment. As an alternative to these policies, he suggested that the monetary policy pursued by the Bank of Canada since 1975 should be discontinued immediately and the Bank rate should be reduced by 3 or 4 percentage points and should not be allowed to follow any further uptrend in U.S. interest rates. This would result in a decline in the Canadian dollar exchange rate which, in his view, would be less harmful than the present high rates of interest. He pointed out, however, that he does not advocate an uncontrolled increase in the money supply; the money supply should only be raised moderately from time to time to accommodate the expansion of Canadian business. Under these proposals, he did not foresee the dollar dropping sharply but if

La seconde différence tout aussi importante a trait au fait que les Américains ont tendance à supposer que tout le monde a une hypothèque sur sa maison qui est au taux d'intérêt courant, alors que nous utilisons une moyenne sur cinq ans. Donc, si les taux d'intérêt passent de 14 à 18 p. 100 aux États-Unis, c'est ce dernier chiffre qui est considéré comme le taux d'hypothèque payé par tout le monde. Lorsque vous vous rendez compte de cela, et de ce que j'ai dit du premier point, vous comprenez qu'une augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis peut provoquer une forte hausse du taux d'inflation tout simplement parce que le taux d'intérêt courant des hypothèques de tout le monde est utilisé comme élément du poste logement et qu'il se trouve multiplié par 12.

Au Canada, les gens déménagent en moyenne tous les cinq ans. Si donc les taux d'intérêt passent de 14 à 18 p. 100, nous prenons le chiffre de 18 p. 100 de l'année et abandonnons celui d'il y a cinq ans, et nous avons la moyenne. Les taux d'intérêt ont donc beaucoup moins d'influence sur le poste logement.

Je suppose que la bonne solution se trouve à peu près à mi-chemin, car les taux d'hypothèque sont maintenant plus souvent fixés pour deux ans que pour cinq.

Ceci explique l'extraordinaire volatilité des taux d'inflation américains. Par exemple, au début des années 1980, le taux d'inflation était de 18 p. 100 aux États-Unis, mais en août, il était tombé à zéro—en fait, il était négatif, ce qui traduisait une baisse très importante des taux d'intérêt américains de l'ordre de 10 points de pourcentage en l'espace de six à huit semaines. Cette baisse du taux d'inflation américain était surtout due au fléchissement des taux d'intérêt et à la manière dont ils utilisaient le poste logement pour l'IPC.

Cette méthode présente des avantages et des inconvénients. La seule remarque faite par le Gouverneur à plusieurs reprises—et je crois qu'il ne faut pas l'oublier—est que l'on compare souvent nos taux d'inflation les uns aux autres, et qu'il faut veiller à ne comparer que ce qui est comparable.

Pour sa part, l'honorable Walter Gordon a rejeté, dans son témoignage, la politique de la Banque du Canada. À son avis, les politiques de taux d'intérêt élevés, de contrôle rigoureux de la croissance de la masse monétaire et de maintien à tout prix du cours des changes, en vue de lutter contre l'inflation, ont abouti à un échec monumental dont les coûts sont beaucoup trop considérables puisqu'ils se traduisent par un ralentissement de la croissance et un taux de chômage élevé. Il a plutôt proposé que la Banque du Canada abandonne immédiatement la politique monétaire qu'elle applique depuis 1975, réduise de 3 ou 4 pour cent son taux d'escompte et ne soit pas autorisée à suivre une autre tendance à la hausse des taux d'intérêt américains. À son avis, cette nouvelle approche se traduirait pas un déclin du taux du change du dollar canadien, ce qui serait moins préjudiciable que les taux d'intérêt élevés actuellement en vigueur. Il a toutefois signalé qu'il n'appuyait aucunement une croissance incontrôlée de la masse monétaire, mais bien une hausse modérée et occasionnelle, en fonction de l'expansion de l'économie canadienne. Selon sa proposition,

it did encounter serious speculative pressures it should be defended by the use of stand-by credit arrangements and not by raising Canadian interest rates. He also suggested that a limited program of price and wage controls should be implemented to control inflation in the Canadian economy as a replacement to the current monetary and exchange rate policies.

Mr. Burns argued strongly in his testimony, that inflation is by far the most important problem confronting Canada and the western world at the present time and that it would be foolhardy not to address the issue of inflation and inflationary expectations. He also felt that as long as the inflation rate was in the 10-12 per cent range we could not expect anything but high interest rates, and he would not support any measures that would artificially lower interest rates in the context of continuing high inflation. Any sharp drop in the Canadian dollar exchange rate below the 80 cents U.S. level could, he thought, be a trap for Canadian exporters because of the higher wage rates currently being paid in Canada compared to those in the United States. Under these circumstances, if the Canadian dollar recovered again, the Canadian export industry would be priced out of markets because their exchange rate benefit would have disappeared and they would by then be paying even higher wage rates. In addition, he claimed that any sharp decline in the exchange rate would be inflationary and tend to raise wage demands further. Mr. Burns also expressed serious concern about the relative wage rates in Canada and the U.S., which had moved against Canada, and the different attitudes and philosophies that now existed in the two countries regarding wage settlements. Expressing the opinion "that time is not on our side", he thought that reality would eventually catch up with Canada.

Mr. Burns drew attention to the financial problems facing major corporations, which was not limited to high interest rates, more serious, he suggested, was the unavailability of longer-term fixed rate funds that corporations required for long-term investment decisions. "If you are a business person and you have to borrow money to survive, there is no long term... you are whipped on two sides. You are hit on your cash flow operations, on the one hand, and your only available financing is at a floating rate. It is a very dangerous time" to invest and long-term planning is impossible.

In commenting on the proposal to lower Canadian interest rates arbitrarily by 3 to 4 percentage points below U.S. rates, Dr. MacIntosh pointed out that large amounts of capital would flow out of Canada instantaneously under these circumstances causing a corresponding instant reaction of the Canadian dollar exchange rate. He went on to state that this would require the use of exchange controls to stop this type of outflow and he felt that the cost and complexity of such controls would not be tolerated by Canadians. As a result, he

aucune baisse abrupte de la valeur du dollar ne serait prévisible mais s'il devait se manifester d'importantes pressions spéculatives, il faudrait défendre la valeur du dollar en ayant recours au crédit provisoire et non en augmentant les taux d'intérêt. Il a également proposé la mise en place d'un programme restreint de contrôle des prix et des salaires afin d'atténuer l'inflation que connaît l'économie canadienne, au lieu de poursuivre la politique monétaire actuelle.

Pour sa part, M. Burns a beaucoup insisté sur le fait que l'inflation est de loin le problème le plus important que doivent affronter en ce moment le Canada et le monde occidental et qu'il serait périlleux de ne pas se pencher sur la question de l'inflation et des poussées inflationnistes. Il a également déclaré qu'aussi longtemps que le taux d'inflation serait de 10 à 12 pour cent, nous ne pourrions espérer d'autre chose que des taux d'intérêt élevés, et qu'il n'appuierait aucune mesure visant à abaisser artificiellement les taux d'intérêt dans un contexte d'inflation élevée persistante. Toute baisse rapide du taux du change du dollar canadien au dessous seuil des 80 cents américains pourrait, à son avis, révéler un piège pour les exportateurs canadiens puisque les salaires actuellement payés sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Dans ces circonstances, si la valeur du dollar canadien remontait, les exportateurs canadiens ne seraient plus concurrentiels parce que leur marge de profit sur le cours des changes serait réduite à néant et qu'ils devraient payer des salaires encore plus élevés. En outre, M. Burns a prétendu que toute baisse rapide du cours des changes serait de nature inflationniste et aurait tendance à accroître les revendications salariales des travailleurs. M. Burns a aussi exprimé de grandes craintes concernant la différence, nuisible pour notre pays, des salaires au Canada et aux États-Unis ainsi que les attitudes des deux pays en matière d'ententes, salariales. Affirmant que la période actuelle n'est pas à notre avantage, il a indiqué que tôt ou tard le Canada devra face à la réalité. A son avis, les problèmes financiers auxquels font face les grandes sociétés n'ont pas trait uniquement aux taux d'intérêt élevés, mais également à la non-disponibilité de devises à taux fixe dont les sociétés ont besoin pour prendre des décisions d'investissement à long terme.

M. Burns a souligné les problèmes financiers auxquels font face les grandes sociétés et qui n'ont pas trait uniquement aux taux d'intérêt élevés. Plus grave encore, a-t-il soutenu, est la non-disponibilité de devises à taux fixe dont les sociétés ont besoin pour prendre des décisions d'investissement à long terme. «Si vous êtes en affaires et que vous devez emprunter pour survivre, vous êtes coincé des deux côtés. D'une part, vos opérations de trésorerie sont atteintes et, d'autre part, votre seule source de financement est à un taux flottant. Nous traversons une période très dangereuse car l'investissement et la planification à long terme sont impossibles.

Dans ses observations sur la proposition d'abaisser arbitrairement de 3 ou 4 pour cent les taux d'intérêt canadiens par rapport à ceux des États-Unis, M. MacIntosh a signalé que cette mesure entraînerait instantanément l'exode massif de capitaux et une réaction instantanée du cours du change du dollar canadien. Il a poursuivi en indiquant que cette situation exigerait le recours au contrôle des changes pour enrayer ce transfert de capitaux et, vu le coût et la complexité de cette mesure, elle ne serait pas tolérée par les Canadiens. En

concluded that any efforts to arbitrarily lower Canadian interest rates below U.S. levels would simply not work. He did point out, however, that Canada's personal savings rate has been substantially higher than that in the U.S. and that this should mean that Canada could have a lower level of interest rates. This has not happened, he claimed, because these savings have been drained off to finance the very large federal deficit and the corporate take-overs associated with the Canadianization measures in the National Energy Program. Dr. MacIntosh's major criticism of the monetary policy being followed by the Bank of Canada is their use of the M1 definition of money supply as the main indicator of money supply growth. He felt that a much broader definition that would include all highly liquid deposits held at the chartered banks, trust companies, and credit unions should be used to guide monetary policy.

Dr. Courchene's major criticisms of the Bank of Canada's policy were: that the Bank implemented the policy too gradually; that it should not have made the exchange rate a goal of its policy; that the use of M1 as its definition of money supply hampered its performance; and that the use of interest rates as a control mechanism reduces the effectiveness of its policy. He also pointed out that other federal policies, especially energy and fiscal policies have failed to provide support to the Bank in its anti-inflation fight. In his view the appropriate aggregate to use was "the current M1 plus a range of assets or liabilities . . . used for chequable deposits and for short-term repositories for funds used for that purpose".

Professor Courchene recommended that the authorities continue with the policy of monetary gradualism after taking account of their errors in implementing the policy in the past, and he strongly opposed the imposition of wage and price controls as part of a policy package that called for a considerable easing of monetary policy. This, he felt, would only postpone and exacerbate the problem of dealing with inflation and would hinder the response of Canadian industry to the new international challenges that it now faces. This is particularly so given the evidence that the private sector wages and prices are on the verge of quite a dramatic decline similar to that which is taking place in the United States. By establishing the exchange rate as a goal of monetary policy, the U.S. discipline on wages and prices is now being imported into Canada and Dr. Courchene felt that this could be part of the Bank of Canada's strategy.

The majority of testimony received by the Committee supported the view that the major cause of high interest rates in Canada has been the high rate of inflation in the Canadian economy coupled with the policy of monetary gradualism followed by the Bank of Canada. The volatility of interest rates, however, has been accentuated by the behaviour of U.S. interest rates and some concern was expressed about the Bank of Canada's response to these U.S. developments. In particular it was felt by most witnesses that the Bank could have avoided following these short term fluctuations in U.S. rates, as they did on some occasions and let the Canadian dollar decline

conclusion, il a déclaré que toute mesure visant à abaisser arbitrairement les taux d'intérêt canadiens au-dessous des taux américains serait tout simplement inutile. Il a toutefois admis que le taux d'intérêt sur l'épargne a été considérablement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis et que par conséquent, notre pays aurait dû connaître des taux d'intérêt moins élevés. Ce ne fut pas le cas parce que l'épargne a été récupérée pour financer l'énorme déficit du gouvernement fédéral et les prises de contrôle de sociétés effectuées dans le cadre des mesures de canadienisation prévues au Programme énergétique national. La principale critique de M. MacIntosh à l'égard de la politique monétaire de la Banque du Canada concerne la définition de la masse monétaire en fonction de M1 à titre d'indicateur principal de la croissance de cette dernière. Selon lui, une définition plus large, incluant tous les dépôts en espèces dans les banques à charte, les compagnies de fiducie et les coopératives de crédit aurait dû être utilisée pour déterminer la politique monétaire.

Les principales critiques formulées par M. Courchene au sujet de la politique monétaire de la Banque du Canada sont les suivantes: la Banque a mis en application sa politique de façon trop graduelle; elle n'aurait pas dû faire du taux de change un objectif de sa politique générale; elle a entravé son rendement en définissant la masse monétaire en fonction de M1; et, en utilisant les taux d'intérêts comme mécanisme de contrôle, elle a limité l'incidence de sa politique. M. Courchene a aussi souligné que d'autres politiques fédérales, notamment les politiques énergétiques et fiscales, n'ont pas soutenu la Banque dans sa lutte contre l'inflation. A son avis, l'aggrégat qu'il convenait d'utiliser était d'actuel M1 en plus de certains éléments de l'actif et du passif . . . pour des dépôts sur lesquels il est possible de tirer des chèques et des dépôts à court terme pour les fonds servant à cette fin.

M. Courchene a recommandé que les autorités poursuivent leur politique de gradualisme monétaire, après avoir reconnu leurs erreurs antérieures concernant sa mise en œuvre, et s'est vivement opposé à l'imposition de contrôles des prix et des salaires dans le cadre d'un ensemble de mesures qui supposent un relâchement marqué de la politique monétaire. Il estime qu'un tel relâchement ne ferait qu'aggraver l'inflation et retarder la solution du problème et empêcherait l'industrie canadienne de relever ses nouveaux défis internationaux. D'autant plus que les salaires dans le secteur privé sont à la veille d'accuser un déclin assez prononcé, semblable à ce qui se produit aux États-Unis. Étant donné que la Banque du Canada a fait du taux de change un objectif de sa politique monétaire, la discipline américaine des prix et des salaires atteint maintenant le Canada, et M. Courchene estime que ce pourrait être l'une des stratégies de la Banque du Canada.

La plupart des témoins qui ont comparu devant le comité étaient d'avis que la principale cause des taux d'intérêt élevés au Canada est la forte poussée inflationniste au sein de notre économie combinée à la politique de gradualisme monétaire pratiquée par la Banque du Canada. La volatilité des taux d'intérêt, toutefois, s'est accentuée en raison du comportement des taux d'intérêt aux États-Unis, et d'aucuns s'inquiètent de la réaction de la Banque du Canada face à la situation américaine. En particulier, la plupart des témoins estiment que la Banque aurait pu éviter de suivre les fluctuations successives des taux américains comme elle l'a fait à certaines occasions et

somewhat for temporary periods. Generally, the majority of witnesses agreed with the Bank's policy of gradual monetary restraints but a view was expressed that the Bank should have been more aggressive and consistent in following their policy of monetary gradualism. In addition, the M1 definition of money supply used by the Bank in their policy formulation process was questioned by a number of witnesses who felt that a broader definition would be more appropriate and effective in conducting monetary policy. An opposite view was expressed to this consensus view by The Honourable Walter Gordon, but even he recommended only a cautious move towards greater monetary expansion.

Most witnesses also expressed concern about attempts to lower Canadian interest rates below U.S. rates and the effect this would have on the Canadian dollar exchange rate. Dr. MacIntosh described in considerable detail the volume of liquid funds which would be moved almost instantaneously to the United States. "If interest rates were to be moved down several percent . . . (*we would be hit*) so fast that the exchange reserves in the Bank of Canada . . . would go between Tuesday and Thursday." Most felt that the Bank could have been more flexible in its attitude towards the level of the Canadian dollar from time to time but opposed any significant decline in the exchange rate because of the likely impact on inflation in Canada. In fact, one view was that only foreign exchange control would now be effective in stopping the decline of the Canadian dollar, although other witnesses argued strongly against the feasibility or desirability of exchange controls. On this point Dr. MacIntosh stated:

For 1981, there were 147 million border crossings. If we talk about foreign exchange controls, first of all we are talking about having a bureaucratic system which would examine the pockets of everybody going over the border, because that is just what we would have to do. Border crossings are only part of it. If you go to Buffalo, Miami, or Seattle, or wherever you can use a credit card. The Visa card systems are worldwide now and we have a settlement system with the Visa card. If you had exchange controls, you would have everyone checking out his Visa card, to get his limit, and also the Master card, Diners Club, the Texaco credit card, and so on. If you talk about solving the problem of unemployment in this country, if you had a foreign exchange control board I daresay we would absorb the one million unemployed people in Canada. We would solve the unemployment problem. That is to say nothing of capital markets—I have not mentioned them—or ordinary business transactions, the flow of transactions, and exports and imports. The stock market, the bond market, the money market, the commodities market: you would have to go into every single one of them.

laisser le dollar tomber un peu de façon temporaire. En général, la majorité des témoins approuvent la politique de restrictions monétaires graduelles pratiquée par la Banque, mais l'un des intervenants a indiqué qu'elle aurait dû être plus ferme et cohérente dans l'application de son gradualisme monétaire. En outre, la définition de la masse monétaire en fonction de M1 a été contestée par de nombreux témoins qui estiment qu'une définition plus large serait plus utile et plus efficace à l'application de la politique monétaire. Cette position générale a été contestée par un témoin, mais même lui n'a recommandé qu'avec prudence une plus grande expansion monétaire.

La plupart des témoins craignent aussi les tentatives faites pour baisser les taux d'intérêt canadiens au-dessous des taux américains et les effets de cette mesure sur le taux de change du dollar canadien. M. MacIntosh a décrit de façon très détaillée le volume des fonds disponibles qui pourraient être envoyés presque aussitôt aux États-Unis. «Si les taux d'intérêt devaient baisser de plusieurs centièmes, nous serions frappés si brusquement que les réserves de devises de la Banque du Canada quitteraient le pays en deux jours.» Ils estiment que la Banque aurait pu, de temps à autre, adopter une attitude plus souple par rapport au niveau du dollar canadien, mais a rejeté la baisse brusque du taux de change en raison de son effet probable sur l'inflation au Canada. En fait, un témoin est d'avis que seul le contrôle des devises étrangères pourrait désormais réussir à arrêter la chute du dollar canadien, tandis que d'autres sont convaincus que le contrôle des changes n'est ni faisable ni souhaitable. L'une des principales raisons invoquées pour expliquer la faiblesse de la devise canadienne est le peu de confiance qu'inspirent les autres politiques canadiennes, surtout les politiques fiscales et énergétiques. En particulier, on a prétendu que la canadienisation du Programme énergétique national qui a entraîné la mainmise de compagnies étrangères a causé l'affaiblissement du dollar canadien et l'augmentation de la demande de crédit au Canada et a fait monter nos taux d'intérêt. A ce sujet, M. MacIntosh a déclaré:

En 1981, il y en a eu 147 millions. Si nous parlons de contrôle des changes, nous parlons tout d'abord d'un système bureaucratique qui nous permettrait d'examiner les poches de toute personne qui traverse la frontière, parce que c'est ce que nous aurions à faire. Les traversées de la frontière ne représentent qu'une partie du problème. Si vous allez à Buffalo, à Miami, à Seattle ou ailleurs, vous pouvez toujours utiliser votre carte de crédit. Le réseau des cartes Visa est mondial maintenant et nous possédons un système de règlement avec la carte Visa. Si vous aviez un contrôle des changes, tout le monde essaierait d'utiliser sa carte Visa au maximum, de même que les cartes Mastercard, Diners Club, Texaco, etc. Si vous essayez de résoudre le problème du chômage au Canada, je dirais qu'avec un contrôle des changes vous pourriez absorber le million de chômeurs au Canada. Nous pourrions au moins résoudre le problème du chômage. Je ne parle même pas du marché des capitaux. Je ne l'ai pas mentionné, ou toutes les transactions commerciales habituelles, les importations et les exportations, le marché des obligations, le marché boursier, le marché des devises, le marché des marchandises: il faudra que vous établissiez des contrôles dans chacun de ces marchés.

Sometimes people say without thinking "Well, let us not do all that. Let us just do transactions over \$1 million. Let us just do the capital markets"; but there is no such thing. Money is—the word is frangible: you can divide it infinitely. You can change its form; you can buy stocks and sell them. If you could not get a Visa card or Master card transaction, you could buy American Telephone stock today in New York, and sell it tomorrow, and you would have U.S. dollars. So you cannot separate the capital market from the current market; and you would never succeed in separating the big market from the small market. You would still have flows which would adjust to that. It would be impossible. If you go in for exchange control, you go the whole way.

One of the major reasons cited for the weakness of the Canadian currency was the lack of confidence in other Canadian policies, especially fiscal and energy policies. In particular, the National Energy Program's Canadianization measure which resulted in a series of corporate takeovers of foreign-owned companies, was claimed both to have weakened the Canadian dollar and increased the demand for credit in Canada, which in turn had the effect of putting upward pressure on Canadian interest rates.

Considerable concern was expressed by a number of witnesses regarding the competitive position of Canadian industry in the world economy and the threat posed by the recent and current high wage settlements experienced in Canada, particularly in the public sector. This concern has been increased further by the perceived rapid decline in inflation and wage settlements in the United States during the current recession, and the absence of such a reaction in Canada. Most witnesses felt that current monetary policy in Canada would eventually reduce wage settlements in the private sector, although they expected this impact would be much less in the sheltered public sector. As a result, even though the majority of witnesses opposed the imposition of general price and wage controls in Canada, they expressed a desire for greater restraint in the case of public sector wage settlements. Dr. Courchene stated that "I have long argued that if the federal government wants to lend meaningful support to the Bank of Canada, it should set wage guide lines for its own employees, guide lines which would be consistent with the inflation projection of the ongoing monitoring policy."

The majority were of the view that the federal government should have used fiscal policy more aggressively in support of the restrictive monetary policy and that a smaller fiscal deficit would be helpful in reducing interest rates and inflation in Canada. Again The Honourable Walter Gordon argued the opposite case and suggested fiscal policy should now become more stimulative as part of an economic recovery package that would also include wage and price controls.

The major areas of concern expressed during the testimony related to the demand for credit and the definition and measurement of money supply. The annual rate of growth of over 40 per cent in short-term credit during the second and third quarter of 1981 was a matter of particular worry. The take-over of corporations during that period had distorted the expected rate of growth of credit based on prevailing economic

Les gens disent parfois sans réfléchir: «Ne procédons pas ainsi, occupons-nous uniquement des transactions de plus de un million de dollars. Ne nous occupons que du marché des capitaux», mais ce n'est pas possible. L'argent est fragile, on peut le diviser à l'infini. Vous pouvez en changer la forme, vous pouvez acheter des actions et les revendre. Si vous ne pouvez effectuer de transactions à l'aide de votre carte Visa ou Mastercard, vous pouvez acheter des actions d'une compagnie de téléphone américaine à New-York et les revendre le lendemain pour obtenir des devises américaines. Vous ne pouvez donc pas séparer le marché des capitaux des autres marchés; et vous ne parviendrez jamais à séparer les grosses transactions des plus petites. Il y aura toujours des fuites. Si vous établissez un contrôle des changes, il faut qu'il soit total.

De nombreux témoins se soucient beaucoup de la situation concurrentielle de l'industrie canadienne dans l'économie mondiale et de la menace portée contre elle par les récentes ententes salariales, en vigueur actuellement au Canada et qui prévoit des salaires élevés surtout dans les secteurs publics. Ces craintes augmentent devant la baisse rapide et apparente de l'inflation et des salaires aux États-Unis dans la période de récession actuelle et du fait que cette situation ne se répercute pas au Canada.

La plupart des témoins estiment que la politique monétaire actuelle du Canada pourrait à la longue atténuer les ententes salariales dans le secteur privé, mais qu'elle aura une incidence beaucoup moins grande sur le secteur public qui est protégé. En conséquence, même si la plupart des témoins s'opposent à l'imposition de contrôle généralisé des prix et des salaires au Canada, il souhaite que l'on mette un frein à la hausse des salaires dans le secteur public. M. Courchène a déclaré avoir longtemps soutenu que si le gouvernement fédéral voulait accorder un appui significatif à la Banque du Canada, il devrait fixer pour ses propres employeurs des lignes directrices qui seraient conformes aux prévisions de la politique monétaire actuelle en matière d'inflation.

La majorité des témoins estiment que le gouvernement fédéral aurait dû appliquer sa politique fiscale de façon plus ferme à l'appui de la politique monétaire restrictive et qu'un déficit fiscal moins élevé aiderait à faire baisser les taux d'intérêt et l'inflation au Canada. Encore une fois, l'honorable Walter Gordon s'est opposé à cette position et a proposé une politique fiscale plus stimulatrice dans le cadre de mesures de relance économique qui prévoiraient, entre autres, le contrôle des prix et des salaires.

Les principaux sujets de préoccupation des témoins avaient trait à la demande de crédit ainsi qu'à la définition et à la valeur de la masse monétaire. Le taux de croissance annuel de plus de 40 p. 100 pour les prêts à court terme au cours des deuxième et troisième trimestres de 1981 ont suscité particulièrement l'inquiétude des témoins. La mainmise par le Canada de sociétés étrangères pendant cette période a faussé

conditions. Mr. Bouey suggested that this distortion had made the conduct of monetary policy more difficult during that period. Several witnesses also argued that some important policy decisions taken by the government, such as the National Energy Program, had had a major impact on the financial system.

Considerable discussion took place regarding the M1 measure of money supply. Mr. Bouey expressed serious reservations about the measure in the light of the greater flexibility now offered to depositors by the banking system, as a result of which a wide range of deposit accounts had become available. The Bank of Canada had attempted to adjust for these movements between various types of accounts, but they have found this step to be difficult and unreliable, and they had been obliged to make major revisions to their money supply numbers from time to time. Several other witnesses expressed serious doubts about the appropriateness of the M1 measure of monetary supply and generally favoured a broader definition, although there was no consensus on a precise alternative. It was emphasized by some witnesses that the monetary gradualism approach followed by the Bank of Canada was very dependent on having an accurate and reliable measure of money supply, which was a major variable taken into account in determining policy changes.

Loan Guarantees and Letters of Comfort

During an earlier hearing to review Supplementary Estimates (E) for 1981-82, the Committee asked the Treasury Board for information relating to the appointment and responsibility of directors of firms which are Crown corporations or heavily supported by the Crown, and information regarding loan guarantees and the use of letters of comfort.

A hearing was arranged on June 15 to receive the Treasury Board's report and to question the President of the Treasury Board, The Honourable Donald J. Johnston. He was accompanied by Mr. J. L. Manion, Secretary of the Board, Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch and other senior officials. At that time the President of the Treasury Board provided the Committee with material respecting the government's spending as outlined in the main estimates for the year ending March 31, 1983.

The Committee was informed that directors of Crown corporations are appointed by the Governor in Council. However, for corporations in which the government does not have an equity interest but which have significant federal support, there is a monitoring process to protect the government's financial interest. The responsibility for monitoring lies with the Minister to whom the corporation reports and involves approval on an annual basis by the Governor in Council of operating and capital budgets and, in some cases, corporate plans. Annual, quarterly and in some instances monthly financial reports are also received by the government. A few corporations also have provisions for annual reports to Parliament and can be called before parliamentary committees.

les prévisions concernant le taux de croissance du taux d'intérêt faite à partir des conditions économiques du moment. M. Bouey a prétendu que cette perturbation a rendu plus difficile l'application de la politique monétaire pendant cette période. Plusieurs témoins ont également soutenu que certaines politiques importantes mises de l'avant par le gouvernement, comme le Programme énergétique national, ont eu une grande incidence sur le système financier.

De longues discussions se sont engagées au sujet de l'utilisation du M1 pour la définition de la masse monétaire. M. Bouey a formulé de sérieuses réserves à ce sujet en raison des plus grands choix offerts maintenant aux déposants par le système bancaire, ce qui a entraîné la prolifération des comptes de dépôt. La Banque du Canada a tenté de compenser pour ses transactions entre différents types de comptes, mais elle a éprouvé des difficultés et a dû réviser ses chiffres de temps en temps. Plusieurs autres témoins ont exprimé de grands doutes quant à la valeur du M1 comme définition de la masse monétaire et, favorisaient en général l'adoption d'une définition plus large bien qu'aucune solution de rechange précise n'ait fait l'unanimité. Certains témoins ont insisté sur le fait que le gradualisme monétaire appliqué par la Banque du Canada nécessite une définition juste et fiable de la masse monétaire, facteur qui a compté pour beaucoup dans l'établissement de nouvelles politiques.

Garanties de prêts et lettres d'accord provisoire

Au cours d'une audition antérieure portant sur l'étude du budget supplémentaire (E) de 1981-1982, le Comité a demandé au Conseil du Trésor de lui fournir des renseignements concernant la nomination et les attributions des administrateurs de corporations qui sont des sociétés de la Couronne ou qui bénéficient d'une importante aide financière de l'État, ainsi que sur les garanties de prêts et l'utilisation de lettres d'accord provisoire.

Une audition s'est tenue le 15 juin au cours de laquelle le rapport du Conseil du Trésor a été déposé et le président du Conseil du Trésor, l'honorable Donald J. Johnston a été interrogé. Il était accompagné de M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil, M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint de la Direction des programmes ainsi que d'autres hauts fonctionnaires. Le président du Conseil du Trésor a remis alors au Comité de la documentation portant sur les dépenses du gouvernement dont fait état le budget principal pour l'année se terminant le 31 mars 1983.

Le Comité a appris que les administrateurs des sociétés de la Couronne sont nommés par le gouverneur en conseil. Toutefois, en ce qui concerne les sociétés dans lesquelles le gouvernement n'a pas de participation au capital, mais auxquelles la Couronne fournit une aide financière importante, il existe un mécanisme de contrôle visant à protéger l'intérêt financier du gouvernement. Ce contrôle incombe au ministre à qui la société rend ses comptes et comprend l'approbation annuelle par le gouverneur en conseil des budgets de fonctionnement et d'immobilisation et dans certains cas, des plans d'action de la société. Des rapports financiers annuels, trimestriels et parfois mensuels sont également envoyés au gouvernement. Certaines sociétés sont aussi tenues de présenter des rapports annuels au

However, this does not apply to Canadair Ltd. or de Havilland.

Most directors of Crown corporations are drawn from the private sector but are appointed by the government. In the case of Canadair Ltd. and de Havilland, one official of the department to which the corporations report is a director of both corporations. Not all corporations with government guarantees have government directors. The Committee was informed that in the case where the government does not hold an equity interest, a government director could face a conflict of interest between public policy goals and the maximization of profit. The Committee was also told that in cases where directors are appointed by the government, they receive instructions from the responsible Minister to whom they report. A more general set of instructions and terms of reference for government directors is currently being studied by the government.

Canadair Ltd. and de Havilland are not scheduled Crown corporations because the government intended to dispose of these corporations to private investors and did not wish to take a step which would be in conflict with this objective. This decision might now have to be reconsidered.

The Committee enquired about the issuance of letters of comfort to support borrowing by Crown corporations or corporations largely or wholly owned by the Crown. This has been a relatively common practice in recent years and the only requirement is approval by the Governor in Council. There is no time limit, the Committee was informed, before these letters must be replaced by formal government guarantees and the Minister admitted that the time lapse has appeared to be unusually long in some cases, particularly in the case of Canadair Ltd. Treasury Board agreed to provide the committee with a list of comfort letters currently outstanding and a further list showing the time lapse between the issuance of letters of comfort and the approval of guarantees during the past five years.

The Minister acknowledged several criticisms: that these letters of comfort did not appear as contingent liabilities in the accounts of the government, have not been made public and provide inadequate control once issued. While he supported the controlled use of letters of comfort in circumstances of urgency in which there was insufficient time for a guarantee bill in supplementary estimates, the Minister asserted that they should be replaced quickly by formal and public guarantees. He expressed the opinion that the practice appears to have grown too quickly and without adequate attention by Parliament. Members of the Committee felt that they constituted contingent liabilities and should be supported in supplementary estimates. The Minister appeared to agree with this opinion.

The Committee also raised the matter of a secret report on Consolidated Computer Incorporated (CCI) that had been leaked to the press, but never officially released by the government. The Minister informed the Committee that this report was currently being studied by the Department of Justice

Parlement et peuvent être convoquées devant les comités parlementaires. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas à Canadair ou à de Havilland.

La plupart des administrateurs des sociétés de la Couronne viennent du secteur privé, mais sont nommés par le gouvernement. En ce qui concerne Canadair et de Havilland, un représentant du ministère auquel elles doivent rendre compte est un administrateur de ces deux sociétés. Ce ne sont pas toutes les sociétés qui reçoivent des garanties du gouvernement qui ont des administrateurs venant du gouvernement. Le comité a appris que dans le cas où le gouvernement n'a pas de participation au capital un administrateur nommé par le gouvernement pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts entre les objectifs politiques gouvernementaux et la réalisation de bénéfices. Le comité a également appris que les administrateurs nommés par le gouvernement reçoivent des directives du ministre responsable à qui ils doivent rendre des comptes. Un ensemble plus général de directives et d'attributions des administrateurs gouvernementaux fait actuellement l'objet d'une étude par le gouvernement.

Canadair et de Havilland ne figurent pas parmi les sociétés de la Couronne parce que le gouvernement ait l'intention de s'en départir aux mains d'investisseurs privés et ne tenait pas à agir à l'encontre de cet objectif. Cette décision pourrait être maintenant remise en question.

Le comité s'est renseigné au sujet de l'émission de lettres d'accord provisoire destinées à fournir une aide financière aux sociétés de la Couronne ou à des entreprises détenues entièrement ou en grande partie par la Couronne. Ces lettres ont été utilisées de façon assez courante au cours des dernières années et n'exigent que l'approbation du gouverneur en conseil. Le comité a appris qu'il n'y avait pas de délai fixé avant de faire remplacer ces lettres par des garanties de prêts officiels du gouvernement, et le ministre a admis que les délais se sont révélés démesurément longs dans certains cas, particulièrement pour Canadair. Le Conseil du Trésor a accepté de fournir au comité la liste des lettres d'accord provisoire actuellement en souffrance ainsi que la liste indiquant les délais entre l'émission des lettres d'accord provisoire et l'approbation des garanties de prêts, pour les cinq dernières années.

Le ministre a reconnu plusieurs des critiques formulées: notamment que les lettres d'accord provisoire ne figureraient pas comme obligations conditionnelles dans les comptes du gouvernement, n'avaient pas été rendues publiques et ne permettaient pas un contrôle suffisant. Bien qu'il approuve l'utilisation contrôlée de ces lettres dans des cas d'urgence où les délais sont insuffisants pour garantir un emprunt dans le budget supplémentaire, le ministre a affirmé qu'elles devraient être remplacées rapidement par des garanties officielles et publiques. Il était d'avis que l'utilisation de ces lettres a pris une ampleur trop rapide et n'a pas reçu l'attention voulue du Parlement. Les membres du comité ont estimé qu'elles étaient des obligations conditionnelles et devaient figurer dans le budget supplémentaire. Le ministre a semblé du même avis.

Le Comité a aussi soulevé la question d'un rapport secret sur la Consolidated Computer Incorporated (CCI) divulgué à la presse, mais qui n'a jamais été communiqué officiellement par le gouvernement. Le ministre a indiqué au comité que ce rapport était actuellement étudié par le ministère de la Justice

which had just hired outside counsel in order to determine whether charges should be laid against individuals involved in the company. As a result, a decision had been made by the government not to release the report to the public. The Minister stated that the priorities in dealing with this report were to hold individuals responsible for their actions and to ensure a mechanism is in place to prevent future events of this type.

The Committee was informed by the Minister that in the very near future legislation will be tabled that will increase the monitoring and policing devices at the disposal of the government.

Respectfully submitted,

qui venait d'embaucher un conseiller juridique de l'extérieur afin de déterminer si des accusations devraient être portées contre les personnes en cause au sein de la compagnie. À la suite de cette étude, le gouvernement a décidé de ne pas rendre le rapport public. Le ministre a déclaré que les procédures concernant ce rapport avaient pour but de tenir les personnes responsables de leurs actes et d'assurer la mise en place d'un mécanisme destiné à prévenir les incidents du genre à l'avenir.

Le comité a été informé par le ministre que, dans un avenir très rapproché, une loi sera déposée afin d'accroître les mesures de contrôle et de réglementation dont peut disposer le gouvernement.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 15, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

Le vice-président: Il me fait plaisir cet après-midi de souhaiter la bienvenue à l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor. Nous continuons aujourd'hui l'étude du budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Lors de la dernière comparution du ministre, le 24 mars 1982, devant notre comité, nous avons préparé un rapport au Sénat, qui a été accepté, d'ailleurs.

Nous demandons donc au président du Conseil du Trésor de retourner auprès de notre Comité afin de discuter des questions en cause dans le soutien constant du gouvernement à certaines entreprises, y compris Canadair Limitée et de Havilland. Nous demandons expressément au président de réunir pour le Comité les documents de référence portant sur la nomination et le mandat du directeur de ces entreprises, qui sont des sociétés de la Couronne ou des sociétés appuyées par cette dernière, sur la nécessité pour la Couronne de garantir des prêts et les méthodes connexes, et sur l'utilisation de lettres d'accord provisoire. Nous demandons que ces documents de référence nous parviennent le plus tôt possible, de sorte que nous ayons suffisamment de temps pour les étudier à l'avance.

Nous retrouvons la référence du texte que je viens de citer dans les délibérations du comité sénatorial permanent des finances nationales du 24 mars 1982, fascicule n° 45. Cela fait partie du rapport que nous avons déposé au Sénat. Depuis ce temps-là, monsieur le ministre nous a fait parvenir un document répondant aux questions qui avaient été soulevées.

Je vous souhaite donc la bienvenue parmi nous.

Mr. Johnston is accompanied by Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch and Mr. D. G. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch. The lead questioner is Senator Doody.

At this point, I would like to mention that the minister will, unfortunately, have to leave for Question Period in the House. So, if there are any questions please address them to the minister as much as possible. Then we shall carry on with the other officials, who will stay with us, I hope. Senator Doody?

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman. When the minister was last with us, one of the questions that was pursued most diligently was concerning Consolidated Computer Incorporated. There was an investigation into the demise of that company, and we are wondering if the report could be made public. The committee had asked for this report some time

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le Budget principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

The Deputy Chairman: I have the pleasure of welcoming this afternoon the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board. Today we resume consideration of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

The last time the Minister testified before our Committee, on March 24, 1982, we prepared a report for the Senate which has been accepted.

We therefore request the President of the Treasury Board to return before this Committee to discuss the issues involved in the government's ongoing support of certain firms, including Canadair Ltd. and de Havilland. Specifically, we ask the President to prepare background material for the use of this Committee relating to the appointment and responsibility of the director's of those firms which are Crown Corporations or heavily supported by the Crown, the need for and processes related to the Crown's provision of loan guarantees, and the use of letters of comfort. We would ask that such background material be available to the Committee as soon as possible to permit the Committee adequate time for prior study.

The reference for the text that I just read is the Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance for March 24, 1982, issue No. 45. It is part of the report we have tabled in the Senate. Since then, the Minister sent us a document which answered the questions that had been raised.

I therefore wish to welcome you among us, Mr. Minister.

M. Johnston est accompagné par M. J. L. Manion, secrétaire; M. H. J. Mullington, secrétaire-adjoint, Direction des programmes, et M. D. G. McEachran, secrétaire-adjoint, Direction des programmes. Le sénateur Doody posera la première question.

Pour l'instant, je tiens à souligner que le ministre devra malheureusement nous quitter pour la période des questions, à la Chambre. Par conséquent, ceux qui ont des questions à poser sont priés de les adresser au ministre autant que possible. Ensuite, nous poursuivrons avec les autres hauts fonctionnaires qui, je l'espère, resteront avec nous. Sénateur Doody.

Le sénateur Doody: Je vous remercie, monsieur le président. La dernière fois que le ministre a témoigné devant notre comité, l'un des sujets qui est revenu le plus souvent concernait la société Consolidated Computer Incorporated. Une enquête a été faite sur la cession de cette société et nous aimerions savoir s'il serait possible d'en publier le rapport. Le comité en a fait

[Text]

prior to the last meeting. The Honourable Herb Gray, Minister of Industry, Trade and Commerce, led us to believe that the report would be made available when he appeared before us in December and, subsequently, he asked the President of the Treasury Board whether it could be made available to us. I wonder if Mr. Johnston could tell us whether that report is available?

Hon. Mr. Johnston: May I ask the secretary to provide an up-to-date to the Senators on the current status of the Consolidated Computer affair? Mr. Manion has the information.

Mr. J. L. Manion, Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board: Mr. Chairman, the Department of Justice, as I mentioned to the committee on March 24th, is engaging in a study to determine whether there is any action required against any of the individuals involved. I am advised by the Department of Justice that they have now engaged an outside counsel to complete this work, and it should be completed very shortly.

Senator Doody: Thank you. The report that was quoted in the press was a previous report, and this is the one, I think, that the committee was concerned about at that time. I realize that the matter has been referred to the Department of Justice, but as to the original report, the one that had been ballyhooed in the press, is that available for the public or for the senate committee?

Hon. Mr. Johnston: A decision has not been taken to release the report. The report or a good part of it, as we discussed here last time, apparently, was leaked, but the entire report was referred to the Department of Justice for action.

Senator Doody: So the entire matter will be held in abeyance until the Department of Justice makes up its mind as to whether or not there are grounds for prosecution, investigation or whatever? Would that be a reasonable assumption?

Hon. Mr. Johnston: Yes, I would imagine.

Senator Doody: Quite apart from the interest in Consolidated Computer itself and the approximate \$125 million of government funding involved, the entire matter brought to mind and to the attention of the committee the participation of government directors and the protection of government interests and government funds in various companies or crown corporations or other government owned or controlled companies or, indeed, private companies that are largely dependent on the government for funding. I think it was expected, and reasonably so, that the story of Consolidated Computer might give us some indication as to what controls the government has over moneys that it puts out for corporate use, and to that effect, perhaps the minister could tell us how control or protection is exercised on the government's behalf in the instance of private corporations? Are there directors appointed and, if so, who appoints them, to whom do they report and in what form do they report?

Hon. Mr. Johnston: Senator Doody, the first point I would like to make is that there should not be any confusion arising from the circumstances of Consolidated Computer which, as the senators may recall, originated under the Enterprise Development Program of the Department of Industry, Trade and

[Traduction]

la demande quelque temps avant sa dernière séance. L'honorable Herb Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce, lorsqu'il a témoigné devant notre comité en décembre, nous a laissé présumer que ce rapport serait mis à notre disposition et par la suite, il a demandé au président du Conseil du Trésor s'il pourrait nous l'envoyer. Monsieur Johnston pourrait-il nous dire si le rapport est disponible?

L'honorable M. Johnston: Je demanderais au secrétaire de mettre les sénateurs au fait de la situation de l'affaire Consolidated Computer. C'est M. Manion qui a cette information.

M. J. L. Manion, secrétaire, bureau du secrétaire du Conseil du Trésor: Monsieur le président, comme je l'ai dit au comité le 24 mars dernier, le ministère de la Justice effectue présentement une étude pour déterminer s'il y a lieu d'intenter des poursuites contre l'une ou l'autre des personnes concernées. Le ministère m'a fait savoir qu'il a engagé un conseiller juridique de l'extérieur pour terminer cette étude, ce qui ne devrait plus tarder maintenant.

Le sénateur Doody: Je vous remercie. Le rapport dont on a parlé dans les journaux était un rapport antérieur et c'est celui-là, je crois, qui intéressait le comité à ce moment-là. Je sais que la question a été renvoyée au ministère de la Justice, mais le rapport initial, celui dont les journaux avaient fait tant de cas, pourrait-il être mis à la disposition du public ou du comité?

L'honorable M. Johnston: Nous n'avons pas encore décidé de publier le rapport. Comme nous l'avons dit la dernière fois, une bonne partie en a été déposée en retard, semble-t-il, mais le rapport complet a été renvoyé au ministère de la Justice qui avisera.

Le sénateur Doody: Ainsi, la question restera pendant tant que le ministère n'aura pas décidé si il y a lieu d'intenter des poursuites, de faire une enquête, etc? Est-il raisonnable de supposer cela?

L'honorable M. Johnston: Oui, je le pense.

Le sénateur Doody: Mis à part l'intérêt que nous éprouvons au sujet de la Consolidated Computer et des quelque 125 millions de dollars que le gouvernement y a investis, cette affaire nous a fait réfléchir ou, si vous préférez, a attiré l'attention du comité sur la participation de hauts fonctionnaires du gouvernement et sur la protection des intérêts et des fonds publics investis dans diverses sociétés ou sociétés de la Couronne, dans d'autres sociétés d'État ou contrôlées par lui, voire dans des sociétés privées dont le financement dépend en grande partie du gouvernement. Je crois qu'il fallait s'attendre, et avec raison, à ce que l'affaire de la Consolidated Computer nous indique dans quelle mesure le gouvernement exerce un contrôle sur les fonds qu'il investit dans les sociétés et, à ce sujet, le ministre pourrait peut-être nous dire comment ce contrôle ou cette protection s'exerce au nom du gouvernement dans le cas de sociétés privées? Les directeurs de ces sociétés sont-ils nommés et, dans l'affirmative, qui les nomme, à qui sont-ils comptables et sous quelle forme?

L'honorable M. Johnston: Sénateur, tout d'abord, je tiens à dire qu'il ne faudrait pas se tromper sur les circonstances qui ont présidé à la création de la Consolidated Computer, laquelle, comme les sénateurs s'en souviennent peut-être, est née du programme de développement des entreprises du minis-

[Text]

Commerce. My recollection is that the Crown became a shareholder, but never an entire shareholder or a 100 per cent shareholder in the sense that it became a crown corporation, through recapitalization and conversion of debt to equity back in 1976. So it is a bit of a cause d'espèce, and I think it is quite appropriate—and obviously it is being done—that we ensure that that kind of circumstance does not arise.

But the question that we addressed last time here related, as I recall, to the issue of Canadair and de Havilland, and I believe you, Senator Doody, raised some specific questions arising out of my tabling of supplementary estimates to provide a \$1.35 billion loan guarantee to Canadair and the history of the letters of comfort with respect to which the company had operated during the period up to the time that that guarantee was provided. Canadair, of course, is a corporation that is 100 per cent wholly owned by the Crown, as is de Havilland. Although they are not scheduled Crown corporations under the Financial Administration Act, they were acquired from the private shareholders back in the 1970s. Subsequent to that I provided honourable senators with a statement with respect to the appointment and responsibilities of directors, their appointment by Governor in Council and the concern of the government in monitoring the progress of firms in which we have financial exposure or government support, but not necessarily equity investment.

I might also say that I would hope that in the very near term, legislation will be tabled which will increase the monitoring and policing devices available to the government with respect to some of these crown corporations, particularly from the Treasury Board point of view. That legislation, apparently, is well under way, and the matter has been the subject of a good deal of discussion, not only interdepartmentally, but with crown corporations themselves. I am not sure whether there is any specific question, senator, that you would like to ask with respect to any particular corporation or the role of any directors?

Senator Godfrey: I wonder if I might ask a supplementary question regarding the release of this report, particularly from the point of view of the freedom of information legislation. My recollection is that the matter had been referred to the Department of Justice to determine whether there was any confidential information in that report that should not be disclosed. Is that not what was said?

Mr. Manion: No, senator. We referred it to the Department of Justice to determine whether there was any action that should be taken against any of the individuals mentioned in the report.

Senator Godfrey: Is that the usual practice regarding a report in a situation where there might be some action taken against an individual? Does the report immediately become confidential?

[Traduction]

tère de l'Industrie et du Commerce. Si je me souviens bien, la Couronne est devenue un actionnaire, mais n'a jamais acquis toutes les actions ou n'est jamais devenue, si vous préférez, un actionnaire majoritaire à cent pour cent, c'est-à-dire que la société est devenue une société de la Couronne grâce à un remaniement de capital et à la conversion de ses dettes en capital social en 1976. Il s'agit donc, dans une certaine mesure, d'un cas d'espèce et il convient, je crois—et de toute évidence, c'est ce qu'on fait—que ce genre de chose ne se reproduise plus.

Quoiqu'il en soit, la dernière fois, si je me souviens bien, nous avons parlé de Canadair et de Havilland et, si je ne m'abuse, vous avez posé, sénateur Doody, quelques questions précises, après le dépôt du budget supplémentaire qui prévoyait une garantie de prêt de 1.35 milliard de dollars à Canadair, au sujet de lettres d'accord provisoire en vertu desquelles la société avait fonctionné pendant la période qui s'est terminée au moment où la garantie a été accordée. Évidemment, Canadair est une société qui appartient intégralement à la Couronne, comme de Havilland, d'ailleurs. Bien que n'étant pas des sociétés de la Couronne enregistrées conformément à la Loi sur l'administration financière, les parts qu'en détenaient leurs actionnaires privés ont été achetées dans les années 1970. Ensuite, j'ai remis aux honorables sénateurs une déclaration portant sur la nomination et les responsabilités des directeurs, leur nomination par le gouverneur en conseil et le souci manifesté par le gouvernement de contrôler les progrès réalisés par les sociétés dans lesquelles il détient une participation financière ou qu'il appuie financièrement, sans nécessairement détenir une participation en capital social.

J'espère que dans un avenir très rapproché, on présentera un projet de loi qui accroîtra les moyens dont dispose le gouvernement pour contrôler et surveiller certaines de ces sociétés de la Couronne, surtout en ce qui concerne le Conseil du Trésor. Ce projet de loi, semble-t-il, est en bonne voie et la question a fait l'objet de nombreuses discussions, non seulement entre divers ministères, mais aussi avec les sociétés de la Couronne concernées. Y a-t-il, sénateur, des questions que vous voudriez poser au sujet d'une société en particulier ou du rôle des directeurs?

Le sénateur Godfrey: Je voudrais poser une question supplémentaire au sujet de la publication de ce rapport, surtout dans la mesure où le projet de loi sur la liberté de l'information est concerné. Si je me souviens bien, l'affaire avait été renvoyée au ministère de la Justice afin de déterminer si le rapport contenait des informations confidentielles qu'il ne fallait publier. N'est-ce pas ce qui a été dit?

M. Manion: Non, Sénateur. Nous l'avons renvoyé au ministère de la Justice pour savoir s'il y avait lieu d'intenter des poursuites contre l'une ou l'autre des personnes nommées dans le rapport.

Le sénateur Godfrey: Est-ce la façon usuelle de procéder lorsque des personnes nommées dans un rapport risquant d'être poursuivies? Le rapport devient-il immédiatement confidentiel?

[Text]

Mr. Manion: No. I think, however, that when we receive a report which describes circumstances such as those involved in the Consolidated Computer situation, it is prudent to ask the law officers of the Crown to make the judgment about actions that might be required in the courts or elsewhere. It is simply a matter of prudence. It is something that I have done, personally, for many, many years.

Senator Godfrey: Nobody is objecting to that.

Mr. Manion: That is the purpose of the referral.

Senator Godfrey: Yes. I am asking you, however, what the referral has to do with whether or not the report is released? The press have copies of it; the Conservative members have copies of it; the only people who do not have copies of it are the Liberal senators, the Liberal members and the public. What is the relationship between deciding whether or not you are going to prosecute and issuing a report to the public? I ask you that first question, following which I have another.

Hon. Mr. Johnston: Allow me to respond in this way, senator. I had said in the house that I had no objections to the results of that report being made public. That is, effectively, what I did say. The report has been, in large measure, leaked. I believe that what you may be referring to, senator, is a reference that I had made to some reservations being expressed with respect to Privy Council privilege.

Senator Godfrey: That is exactly what I am referring to.

Hon. Mr. Johnston: I am talking about communications between ministers and so on which are referred to in the report. There may be some issues of precedent there.

In fact, the results of the report are public by virtue of having been leaked, but it was felt appropriate, as Mr. Manion has suggested, that this be followed up. We regard the most important aspect of this to be ensuring, first, that if there is any activity or action taken by any individuals, they should be held responsible. I expect that that is why the Department of Justice has referred it to outside counsel, I believe, for an opinion. The other aspect, which I suppose concerns me most in my role as President of the Treasury Board, is to ensure that mechanisms are in place to prevent such an event from being repeated.

Senator Godfrey: At a previous meeting, I had asked whether you could assure us that every part of that report has been leaked and has been published in the press. You said, "Of course I cannot assure you."

Hon. Mr. Johnston: No, I cannot.

Senator Godfrey: Of course not. My point is why should the press, through their publication of it, decide what we can see of the report? Why can we not see the whole report, especially

[Traduction]

M. Manion: Non. Je crois, cependant, que lorsque nous recevons un rapport faisant état de circonstances comme celles qui entourent l'affaire de la Consolidated Computer, il est prudent de demander aux conseillers juridiques de la Couronne de voir quelles mesures il pourrait falloir prendre devant les tribunaux ou ailleurs. C'est simplement une question de prudence. C'est une chose que je fais, personnellement, depuis de nombreuses années.

Le sénateur Godfrey: Personne ne s'y oppose.

M. Manion: C'est l'objet du renvoi au ministère.

Le sénateur Godfrey: Oui. Ce que je voudrais savoir, cependant, c'est le lien qu'il y a entre ce renvoi et la publication éventuelle du rapport. Les journaux en ont des copies; les députés conservateurs en ont aussi; les seuls qui n'en aient pas sont les sénateurs libéraux, les députés libéraux et la population. Quel lien y-a-t-il entre la décision d'intenter des poursuites et celle de publier un rapport? Lorsque vous aurez répondu à cette première question, j'en aurai une autre.

L'honorable M. Johnston: Permettez-moi de vous répondre de la façon suivante, sénateur. J'ai dit à la Chambre que je ne m'opposais pas à ce que les résultats de l'enquête, donc le rapport, soient publiés. C'est effectivement ce que j'ai dit. Si certaines personnes ont pris connaissance de son contenu, c'est dû en grande mesure à des fuites. Si je ne m'abuse, vous voulez parler, sénateur, de l'allusion que j'avais faite à certaines réserves qu'on avait formulées au sujet de la prérogative du Conseil privé.

Le sénateur Godfrey: C'est précisément à cela que je songeais.

L'honorable M. Johnston: Je parle des communications qui ont eu lieu entre des ministres et d'autres personnes et dont on fait état dans le rapport.

Il pourrait y avoir ici des précédents. En fait, les résultats de l'enquête sont connus du public étant donné qu'il y a eu des fuites, mais nous avons cru bon, comme M. Manion l'a dit, de nous informer à ce sujet. Nous estimons que le plus important dans tout cela, c'est de s'assurer d'abord que si certaines personnes agissent d'une manière ou d'une autre, elles en assument la responsabilité. Je crois que c'est la raison pour laquelle on a demandé au ministère de la Justice, en plus du conseiller juridique de Toronto, de nous donner son avis à ce sujet. C'est le premier aspect. L'autre aspect, qui me concerne, je le suppose, au premier chef en tant que président du Conseil du Trésor, consiste à prendre les moyens nécessaires pour empêcher qu'une affaire de ce genre ne se répète.

Le sénateur Godfrey: Lors d'une séance antérieure, je vous ai demandé si vous pouviez nous assurer que toutes les parties du rapport avaient fait l'objet de fuites et avaient été publiées dans les journaux. Vous avez répondu «Évidemment, je ne peux vous l'assurer.»

L'honorable M. Johnston: Effectivement, je ne le peux pas.

Le sénateur Godfrey: Évidemment. Je voudrais savoir pourquoi les journaux, en le publiant, devraient décider de quelle partie du rapport nous pouvons être informés? Pourquoi ne

[Text]

in light of the fact that you cannot assure us that the whole report has been published in the press?

Hon. Mr. Johnston: I believe that one of the issues raised was the one I have referred to, senator; namely, that if there are documents or exchanges which are subject to Privy Council privilege, then they are not in the public domain.

Senator Godfrey: Yes, however you had all the time in the world to delete such things. That was the original reason given, but one day's work could serve to eliminate the things that could be subject to Privy Council privilege. Nobody will argue about that.

I believe that the Prime Minister issued a directive quite some months ago that people were to operate as if the new access to information act were in force. Under that act, other than the cases you referred to which would obviously be matters of some confidentially and should be deleted, would that report have been made public? I think you know what my next question will be.

Mr. Manion: It was a report to the Treasury Board, senator, and, as I understand the access to information legislation, it would be exempted from disclosure unless the government were to decide to release it.

Senator Doody: Mr. Chairman, I would like to stay on the subject of that report for a little while, but I do not think we will get anywhere with it until the Department of Justice is finished. It has always been the way of government to refer anything which is in any way embarrassing to a Justice Department, where it can be buried for months or years, if they move at their usual speed.

In the meantime, I will go on to another point. The minister mentioned comfort letters while he was speaking to us a few moments ago. Perhaps it might be to some advantage, in the few minutes we have left, to get the minister's thoughts on the use of comfort letters. They are mentioned in his memo to the committee, where it is said that the comfort letters are used to issue loan authority, in effect, when it is the intention of the government to seek such authority from Parliament.

Is this a common practice? If government is looking for a Governor Gen's warrant, for instance, to finance operations outside Parliament, there are certain rules and procedures under which that is allowed. For example, Parliament should not be sitting and they have to report to Parliament within a certain number of days after Parliament resumes sitting. Is there any restriction on the use of these comfort letters? Is there any time limit in which they have to be replaced by a government guarantee authorized by parliamentary process, or are they simply issued in any amount for any length of time to whomever the government sees fit?

Hon. Mr. Johnston: Senator Doody, I think the point you touch upon is a very important one. Personally, I have concerns about the use of an instrument such as a letter of

[Traduction]

pouvons-nous pas avoir accès à tout le rapport, d'autant plus que vous ne pouvez pas nous assurer que tout le rapport a été publié dans les journaux?

L'honorable M. Johnston: L'une des questions qui ont été soulevées est de celles dont j'ai parlé, sénateur, à savoir que certains documents ou certaines conversations rentrent dans la prérogative du Conseil privé, ils n'ont pas à être rendus publics.

Le sénateur Godfrey: C'est vrai. Cependant, vous avez eu tout le temps voulu pour retirer ces passages du rapport. C'était la première raison invoquée, mais il suffirait d'une journée de travail pour retirer ce qui pourrait être la prérogative du Conseil privé. Personne ne le contestera.

Sauf erreur, une directive du bureau du Premier ministre émise il y a quelques mois informait le personnel qu'il faut agir comme si la nouvelle Loi sur l'accès à l'information était en vigueur. En vertu de cette loi, mis à part les cas que vous avez soulevés qui seraient évidemment passablement confidentiels et qu'il faudrait soustraire à la divulgation, est-ce que ce rapport aurait été publié? Je pense que vous devinez ma prochaine question.

M. Manion: Il s'agissait d'un rapport au Conseil du Trésor, sénateur, et d'après mon interprétation de la Loi sur l'accès à l'information, ce document n'aurait pas été publié à moins que le gouvernement n'en décide autrement.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, j'aimerais en rester au rapport quelque temps encore, mais nous n'arriverons sans doute à rien tant que le ministère de la Justice n'aura pas fini. Le gouvernement a toujours eu coutume de renvoyer les questions embarrassantes au Ministère à qui il faut habituellement des mois ou même des années pour les résoudre.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais aborder un autre sujet. Le ministre a parlé de lettres d'accord provisoire il y a quelques instants. Il serait peut-être utile d'employer les quelques minutes qui nous restent à savoir ce que le ministre pense de l'utilisation de ces lettres. Il en fait mention dans son mémoire au Comité où il précise que les lettres d'accord provisoire servent à conférer un pouvoir d'emprunt; en fait, le gouvernement s'en sert pour obtenir l'autorisation du Parlement.

Est-ce une pratique courante? Lorsque le gouvernement veut obtenir l'autorisation du gouverneur général, par exemple pour financer des programmes sans passer par le Parlement, il doit respecter certaines règles et procédures. Par exemple, il faut que le Parlement ne siège pas et que le gouvernement lui soumette sa demande un certain nombre de jours après la reprise des travaux. L'utilisation de ces lettres d'accord provisoire est-elle soumise à certaines restrictions? Existe-t-il un certain délai après lequel ces lettres doivent être remplacées par une garantie du gouvernement autorisée par le Parlement; ou est-ce que le gouvernement émet ces lettres à qui il veut, quel que soit le montant en cause et pour la durée qu'il juge nécessaires?

L'honorable M. Johnston: Sénateur Doody, vous venez de soulever un point très important. Pour ma part, j'entretiens certaines préoccupations au sujet de l'utilisation de lettres

[Text]

comfort. I am not familiar with the use of such an instrument in any circumstance other than that involving the two specific companies that we have mentioned here, namely, Canadair and de Havilland.

Senator Doody: That, Mr. Minister, is really the problem regarding comfort letters. Nobody knows how many are around or how often they have been used.

Hon. Mr. Johnston: We know how many are around because they are subject to Governor in Council authorization. As I pointed out in the notes I sent to you, they are issued in circumstances where it is anticipated that government will be coming to get authority to give a guarantee. I suppose that, in legal theory, the lender who acts on the strength of a comfort letter is acting on the good faith of the government and not with respect to a binding legal obligation. However, the Crown clearly has that obligation to the issuance of such a letter of comfort; certainly it has the obligation morally as the government of this country.

When you speak about time limits and so forth, you can see, effectively, the extent to which Canadair has been operating on letters of comfort—since 1976—which, in my personal view, is not appropriate. I think that the government should be in Parliament seeking guarantees through supplementary estimates, which are subject to debate and examination before committee. That is the way I would like to see it done.

Senator Doody: That is the whole purpose of the question, Mr. Minister, because it appears to me that Parliament has been sitting many times since the issuance of the first comfort letter and subsequent comfort letters, in the extension, in effect, of the loan guarantee for the company. There were, therefore, plenty of opportunities to have this authorized by Parliament, but the government simply did not do so. It just kept issuing and expanding these comfort letters, which is really, I think, a violation of the Financial Administration Act. Certainly the spirit of the act, at any rate, is being broken by this formula, if indeed it is the formula that was used.

Hon. Mr. Johnston: With the benefit of hindsight, I would agree with you. Regarding these matters, I think it is like taking one step further into the situation each time, never anticipating, of course, that the demands will be as high as they turn out to be. I do not think anyone anticipated, at any time during the Challenger program on the basis of the projections made at an earlier date, that we would be looking at a \$1.35 billion loan guarantee. I suppose that is part of the difficulty.

You are quite right, senator. It would appear that, during that time frame, there would have been opportunities to bring forward supplementary estimates to seek guarantees to support those letters of comfort.

Senator Doody: With respect, Mr. Minister, it was not really a jump from the original one hundred and some million dollars that had been authorized to the \$1.35 billion, as you pointed out in your previous testimony before us. There was a series of increases in the borrowing authority for Canadair. It was not just one leap to the \$1.35 billion figure.

[Traduction]

d'accord provisoire. Je ne connais aucun autre cas d'utilisation de ces lettres que ceux des deux sociétés dont nous avons parlé, Canadair et de Havilland.

Le sénateur Doody: Voilà justement, monsieur le ministre, le problème que posent les lettres d'accord provisoire. Personne ne sait combien d'autres elles circulent ou si on en a fréquemment fait usage.

L'honorable M. Johnston: Nous connaissons leur nombre car elles doivent être approuvées par le gouverneur en conseil. Comme je l'ai fait remarquer dans les notes que je vous ai envoyées, ces lettres sont émises dans les cas où il est prévu que le gouvernement sera autorisé à donner une garantie. Je suppose que légalement, le prêteur qui agit sur la foi d'une lettre d'accord provisoire s'en remet à la bonne foi du gouvernement et ne se conforme pas à une obligation solidaire. Toutefois, la Couronne est indiscutablement liée par la lettre d'accord provisoire, qu'elle est moralement tenue d'honorer en tant que gouvernement.

Pour ce qui est de la période d'utilisation de ces lettres, on voit bien depuis quand Canadair en fait usage, en fait depuis 1976, ce qui, à mon avis, est inapproprié. Le gouvernement devrait maintenant chercher à obtenir du Parlement des garanties par la voie d'un budget supplémentaire qui ferait l'objet de discussions et examen en comité. Voilà comment, à mon avis, les choses devraient se faire.

Le sénateur Doody: Voilà justement la question, monsieur le ministre, car, sauf erreur, le Parlement a siégé à de nombreuses reprises depuis l'émission de la première lettre d'accord provisoire et des autres lettres qui, en fait, ont fait suite à la garantie de prêt fournie à cette société. Le gouvernement a eu plusieurs fois l'occasion de faire approuver ces lettres par le Parlement, mais il a tout simplement omis de le faire. Il s'est contenté d'émettre de plus en plus de lettres d'accord provisoire, agissant ainsi à l'encontre de la Loi sur l'administration financière. Cette formule, si toutefois on a procédé de la sorte, viole l'esprit de la loi.

L'honorable M. Johnston: En réfléchissant après coup, je suis d'accord avec vous. Dans le cas de ces lettres, c'est un peu comme si on avait poussé un peu plus loin chaque fois sans prévoir que les demandes seraient aussi élevées qu'elles l'ont été. Je crois que personne n'a prévu, à aucune étape du programme Challenger, compte tenu des projections antérieures, que nous nous retrouverions avec une garantie de près de 1.35 milliards de dollars. Voilà en partie à quoi tient la difficulté.

Vous avez tout à fait raison, sénateur. Il semble bien que le gouvernement a eu à plusieurs reprises, durant ce laps de temps, l'occasion de présenter un budget supplémentaire pour pouvoir garantir les lettres d'accord provisoire.

Le sénateur Doody: Sauf le respect que je vous dois monsieur le ministre, le montant de la garantie n'est pas passé de cent et quelques millions de dollars autorisés au départ à 1.35 milliards de dollars comme vous l'avez mentionné dans votre témoignage précédent. Il y a eu plusieurs augmentations suc-

[Text]

Hon. Mr. Johnston: I am not suggesting it was, senator, not at all.

Senator Doody: That must have been brought to the attention, presumably, of the executive council of cabinet each time a new or a revised comfort letter was issued; so it would appear that on a number of occasions the cabinet authorized borrowing without any regard for the parliamentary process. If it happened just once, I could understand it. As you say, it would not have been in anticipation of that big a leap, to \$1.35 billion; but there were a number of comfort letters, I gather, from the chronology of your memo.

Hon. Mr. Johnston: Yes. It would appear to be the case.

Senator Doody: Do you say, sir, that these are the only two instances of comfort letters that are now in existence in the financing arrangements of the government of Canada?

Hon. Mr. Johnston: No, I am not saying that. Perhaps Mr. Manion would like to respond on that point.

The Deputy Chairman: Do we have a list of all those letters?

Mr. Manion: Mr. Chairman, we do not have a complete list of all outstanding comfort letters, but that list could certainly be compiled. I should say, however, that there are other comfort letters outstanding beyond the ones for Canadair and de Havilland.

Senator Doody: Are these letters considered as liabilities of the Government of Canada?

Hon. Mr. Johnston: They do not appear in the public accounts as contingent liabilities.

Senator Doody: Would not Treasury Board feel it appropriate to say, since these are in effect liabilities of the Government of Canada—unless the Government of Canada is saying that the signature of the Minister of Finance on a letter is not the responsibility of the Government of Canada—that it is either recognizing and accepting the responsibility of the signature of the Minister of Finance or not accepting it? If we accept it we have got to accept the liability, and if we have that much of a liability in the accounts of Canada, surely they should be reported in the government accounts. Would that be reasonable?

Hon. Mr. Johnston: Again, I agree with you. The issue of contingent liabilities is under discussion between our respective departments—Finance and Treasury Board, the Office of the Comptroller Gen. I am not an expert in accounting—I would willingly defer to our chairman on the issue; but it would be my view that these represent contingent liabilities of the Government of Canada and should be reported as such, particularly since they are issued on the rationale that I have provided, namely that they are to be replaced by guarantees which are clearly contingent liabilities.

[Traduction]

cessives du pouvoir d'emprunt pour la société Canadair; on n'est pas passé d'un seul coup à 1.35 milliard de dollars.

L'honorable M. Johnston: Je ne le prétends aucunement, sénateur.

Le sénateur Doody: Je présume que chaque fois qu'une lettre d'accord provisoire nouvelle ou modifiée a été émise, le conseil exécutif du Cabinet en a été informé; il semble donc que le Cabinet aurait, à plusieurs reprises, autorisé des emprunts sans passer par le Parlement. Si la chose ne s'était produite qu'une fois, je comprendrais. Comme vous le disiez, la garantie n'aurait pu passer, d'un seul coup à 1.35 milliard de dollars. Toutefois, d'après la chronologie dont fait état votre document, de nombreuses lettres d'accord provisoire ont été émises.

L'honorable M. Johnston: Oui, cela semble être le cas.

Le sénateur Doody: Diriez-vous que ce sont là les deux seuls cas de lettres d'accord provisoire existant actuellement dans les accords de financement du gouvernement du Canada.

L'honorable M. Johnston: Non, je ne dis pas cela. M. Manion pourrait peut-être vous répondre à ce sujet.

Le vice-président: Avons-nous une liste de toutes ces lettres?

M. Manion: Monsieur le président, nous n'avons pas de liste complète des lettres d'accord provisoire non réglées, mais on pourrait certainement en établir une. Je dois dire, toutefois, qu'il y a pas d'autres lettres d'accord provisoire non réglées à part celles de Canadair et de Havilland.

Le sénateur Doody: Ces lettres sont-elles considérées comme des obligations du gouvernement du Canada?

L'honorable M. Johnston: Elles ne figurent pas comme obligations éventuelles dans les comptes publics.

Le sénateur Doody: Le Conseil du Trésor ne jugerait-il pas utile, étant donné que ces lettres sont en fait des obligations du gouvernement du Canada—à moins que celui-ci ne se considère pas engagé par la signature du ministre des Finances—de reconnaître et d'accepter la responsabilité de cette signature ou de la refuser. Si nous l'acceptons, nous devons accepter l'obligation qui en découle et c'est autant qui doit figurer dans les comptes du Canada; il faudrait certainement inscrire ces obligations dans les comptes publics. Serait-ce raisonnable?

L'honorable M. Johnston: Encore une fois, je suis d'accord avec vous. La question des obligations éventuelles fait actuellement l'objet de discussions entre nos ministères respectifs, à savoir le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. Je ne suis pas expert-comptable et je m'en remettrais volontiers à l'opinion de notre président à ce sujet; mais je serais d'avis que ces lettres sont des obligations éventuelles du gouvernement du Canada et qu'elles devraient être signalées à ce titre, en particulier parce qu'elles sont émises pour la raison que j'ai indiquée, à savoir qu'elles doivent être remplacées par des garanties qui sont clairement des obligations éventuelles.

[Text]

The Deputy Chairman: Did the Auditor Gen make any comment regarding those letters in his report? Because if we all agree that these things are eventually going to be a contingent liability, and no one picks them up along the line, that could be very important.

Senator Doody: I have never heard or seen anything of them before. I submit that a letter of comfort is a liability the minute the minister puts his signature on it. It is not a contingent liability further down the line when the guarantee is put in effect. There is perhaps less of a liability when the guarantee is put in effect, because there are all sorts of safeguards on a government guarantee; but a comfort letter is, in effect, authority for the holder of the letter to go to a bank and arrange his terms and conditions. Presumably there has to be more to it than that, but as far as I know, and to the knowledge of this committee, these letters have never been made public. They are not part of the public record.

Hon. Mr. Johnston: Again, Senator Doody, I agree with you. I think the letter of comfort may very well have a role in terms of the time frame, or a hearing, when it is impossible to come before Parliament, when additional funding is required, and it is a program that Parliament has essentially approved. In those circumstances I can understand a letter of comfort being approved.

As you may know, it not infrequently happens, for example, that a program may in fact receive a commitment from a policy committee, perhaps Treasury Board approval has not been given, perhaps there has been no meeting, and perhaps a letter of comfort to a prospective lender might be an appropriate way of assuring that tenders are not lost, or that the contract should be proceeded with. I would be supportive of that use of comfort letters, which would be a very controlled use, and one which would be rapidly rectified by the appropriate parliamentary approvals; but I reiterate that I agree with you that this is an area which I believe would appear to have grown too quickly, without adequate scrutiny by Parliament, and I take your criticism seriously. I can assure you that we are addressing ourselves to this matter.

Senator Doody: May I add one more word, Mr. Minister? You said a few minutes ago that you could visualize a role for these comfort letters where the committee has made a commitment and Treasury Board has not approved it.

Hon. Mr. Johnston: I cite that as an example. There might be a number of circumstances, but that leaps to mind, as it were.

Senator Doody: The point I am trying to make is that once the commitment is made, either by a committee or by a minister, Treasury Board, or anybody else, really, has little scope left to deny it or change it or to do anything else with it. It is in the hands of the person who wants the loan, and he has gone to the bank with it. The Government of Canada, or Treasury Board, or Parliament, or anyone else, cannot do much about it once that letter is issued. That is the danger of

[Traduction]

Le vice-président: Le vérificateur général a-t-il formulé des observations au sujet de ces lettres dans son rapport? En effet, si nous convenons tous que ces lettres vont en fin de compte être considérées comme des obligations éventuelles, et que personne n'en tienne compte par la suite, ce pourrait être très important.

Le sénateur Doody: Je n'en ai jamais vu ni n'en ai entendu parler. A mon avis, une lettre d'accord provisoire est une obligation à partir du moment où le ministre y appose sa signature. Ce ne sera pas une obligation éventuelle quand la garantie entrera en vigueur. Elle constitue peut être moins une obligation à ce moment parce qu'il existe toutes sortes de protection sur les garanties du gouvernement; une lettre d'accord provisoire confère en fait, à son détenteur, le pouvoir de poser ses conditions à la banque. Vraisemblablement, il doit y avoir autre chose que cela, mais autant que je sache, et à la connaissance du Comité, ces lettres n'ont jamais été rendues publiques. Elles ne font pas partie des comptes publics.

L'honorable M. Johnston: Je suis toujours d'accord avec vous, sénateur Doody. J'estime qu'une lettre d'accord provisoire peut être très utile pour ce qui est des délais, en cas d'audition, quand il est impossible de soumettre la question au Parlement, quand on a besoin de crédits supplémentaires et qu'il s'agit d'un programme que le Parlement a approuvé en substance. Dans ces circonstances, je comprends qu'une lettre d'accord provisoire soit approuvée.

Comme vous le savez peut être, il n'est pas rare, par exemple, qu'un programme fasse l'objet d'un engagement de la part d'un comité chargé de l'étudier; il se peut que l'approbation du Conseil du Trésor n'ait pas été donnée, qu'il n'y ait pas eu de séance; une lettre d'accord provisoire à un prêteur éventuel pourrait être alors un moyen de s'assurer qu'aucune offre n'est perdue ou que le contrat est honoré. J'approuverais l'emploi des lettres d'accord provisoire dans ce cas, car il serait très contrôlé et le Parlement aurait tôt fait ensuite d'y donner son autorisation; mais je répète que je crois comme vous qu'il s'agit d'une question qui s'est développée trop rapidement sans que le Parlement ait pu l'examiner suffisamment et je prends votre critique au sérieux. Je peux vous assurer que nous allons nous pencher sur cette question.

Le sénateur Doody: Puis-je ajouter quelque chose, monsieur le ministre? Vous avez dit, il y a quelques minutes, que ces lettres d'accord provisoire pouvaient être utiles dans le cas où un comité prend un engagement sans l'approbation du Conseil du Trésor.

L'honorable M. Johnston: J'ai cité ce cas à titre d'exemple. Il peut y en avoir bien d'autres, mais c'est l'exemple qui m'est venu à l'esprit.

Le sénateur Doody: Voici ce à quoi je veux en venir: une fois que l'engagement est pris, soit par un comité, soit par un ministre, le Conseil du Trésor, ou toute autre autorité, on n'a pas vraiment le choix de le refuser, de le modifier ni de faire quoi que ce soit à son sujet. Il est entre les mains de la personne qui veut le prêt et qui s'est présentée à la banque pour l'obtenir. Le gouvernement du Canada, le Conseil du Trésor, le Parlement ou toute autre autorité ne peut pas faire

[Text]

those letters. All the controls of government disappear once the letter is in the system.

Hon. Mr. Johnston: Yes. That is a valid criticism, bearing in mind, of course, that the letter of comfort does have Governor in Council approval. It is not something that can be issued on the authority of an individual minister.

Senator Doody: Even given that *caveat* the situation remains as I have described it. Treasury Board's checks and balances and controls disappear.

I speak from a Treasury Board background, on a much smaller scale. It was one of the horrors of the previous regime. These comfort letters were floating about in various places. They had to be tracked down, recovered, and gotten under control. It wasn't all that simple. Once the beast gets out of hand it is pretty hard to get a grip on it.

Senator Robichaud: What would be the approximate time lapse between the signing of a letter of comfort and the actual authorization to make a guarantee?

Hon. Mr. Johnston: Senator, I expect that we might be able to supply you with that information today in the case of both Canadair and de Havilland. The Secretary of the Treasury Board has indicated that there are other letters of comfort, that we do not have a list of today, but which we will furnish to the committee. Perhaps, therefore, I might deflect that question to Mr. Manion, and ask that I be excused to attend Question Period. I believe the officials will be able to supply you with all the data in that regard.

The Deputy Chairman: We wish to thank you for being with us, Mr. Minister. I suppose that you will be at our disposal if we wish you to come back.

Hon. Mr. Johnston: It is always a pleasure.

The Deputy Chairman: Mr. Manion, are you in a position to reply to Senator Robichaud?

Mr. Manion: Mr. Chairman, we will endeavour to get that information. We have not charted it. Obviously, in the case of Canadair the formal loan guarantees have not been authorized as expeditiously as they might have been. We would have to go over the history of the other letter of comfort.

I assume you are interested, primarily, in more recent years. You would not want us to go back too far.

Senator Robichaud: Not to the times of John A. Macdonald, no.

Mr. Manion: Certainly we would go back over the five-year period reflected in the documents before you, look at as many of the letters of comfort as we can track, and give you information about the elapsed time. I gather honourable senators would also like a list of the currently outstanding letters of

[Traduction]

grand chose une fois que la lettre a été émise. Voilà le danger de pareilles lettres. Tous les contrôles du gouvernement disparaissent une fois que ce genre de lettre est admis dans le système.

L'honorable M. Johnston: Oui. Votre critique est valable si l'on sait, naturellement, que la lettre d'accord provisoire obtient l'approbation du gouverneur en conseil. Cette lettre ne peut être émise seulement avec l'assentiment d'un ministre.

Le sénateur Doody: Même avec cette mise en garde, la situation reste telle que je l'ai décrite. Les freins, les contre-poids et les contrôles du Conseil du Trésor disparaissent.

Je parle de ce que j'ai connu au Conseil du Trésor, à une échelle beaucoup plus petite. C'était une des plaies de l'ancien régime. Ces lettres d'accord provisoire se trouvaient à différents endroits. Il fallait les localiser, les récupérer et les contrôler. Ce n'était pas aussi simple que cela. Une fois que la bête s'échappe, il est assez difficile de lui remettre la main dessus.

Le sénateur Robichaud: Quel serait le délai approximatif entre le moment où une lettre d'accord provisoire est signée et le moment où l'autorisation est effectivement donnée de la garantir?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le sénateur, je pense que nous serons en mesure de répondre à cette question aujourd'hui pour ce qui est de Canadair et de de Havilland. Le secrétaire du Conseil du Trésor a indiqué qu'il existe d'autres lettres d'accord provisoire dont nous n'avons pas encore la liste, mais nous la présenterons au Comité. En conséquence, je pourrais peut-être passer cette question à M. Manion et vous demander de m'excuser pour que je puisse assister à la période des questions. Je crois que les responsables pourront vous fournir toutes les données nécessaires à ce sujet.

Le vice-président: Nous voulons vous remercier de votre présence parmi nous, monsieur le Ministre. J'imagine que vous serez prêt à revenir si nous vous le demandons.

L'honorable M. Johnston: Je le ferai, comme toujours, avec plaisir.

Le vice-président: Monsieur Manion, êtes-vous en mesure de répondre au sénateur Robichaud?

M. Manion: Monsieur le président, nous tenterons d'obtenir ces renseignements. Nous ne les avons pas consignés sous forme de tableau. Évidemment, dans le cas de Canadair, les garanties de prêt officielles n'ont pas été autorisées aussi rapidement qu'elles auraient pu l'être. Pour ce qui est de l'autre lettre d'accord provisoire, il faudra en faire l'historique.

Je suppose que vous vous intéressez, avant tout, à ce qui s'est passé au cours des dernières années. Vous ne tenez pas à ce que nous remontions trop loin dans le temps.

Le sénateur Robichaud: Pas jusqu'au temps de John A. MacDonald, non.

M. Manion: Nous pourrions certainement passer en revue les activités des cinq dernières années énoncées dans les documents que vous avez devant vous, étudier toutes les lettres d'accord provisoire que nous pouvons localiser et vous donner les renseignements demandés au sujet des délais. Je crois

[Text]

comfort. We will provide that also. The information you seek on elapsed times may be apparent from that list.

The Deputy Chairman: You do not have information regarding the last letter of comfort in connection with Canadair?

Mr. Manion: Well, in the case of Canadair, Parliament has now formally approved the loan guarantees, and this cleans up the whole letter of comfort issue.

Senator Robichaud: We have identified a couple of those letters of comfort so far. How many would there be? I am trying to pin you down. Would there be 10 of them in existence today, or 100 or 1,000?

Mr. Manion: I would not want to venture a guess. I would prefer to get the list for honourable senators rather than guess at the number.

Senator Robichaud: In your estimation, is there any possibility of what I would call future letters of discomfort? I suppose it is essential at times that such a letter be signed for immediate financial purposes.

Mr. Manion: There are certain circumstances in which there is urgency in getting, say, a major project moving and which the government is committed to supporting, but there is insufficient time to either put a bill into the house or go in through the estimates process.

Senator Doody: Is there not some mechanism of bridge financing that the government can legitimately put in place—

Senator Robichaud: To replace the letters?

Mr. Manion: Senator, that is precisely what the letter of comfort is purported to be.

Senator Doody: This letter of comfort is a sort of secret document. The public never knows anything about it. I am talking of some sort of public mechanism whereby an announcement can be made that the bank has been asked to finance such and such an operation for such and such a period of time until Parliament reconvenes. But there is no such mechanism in place?

Mr. Manion: No. The letter of comfort is the mechanism; but it is not a public mechanism at the present time.

Senator Robichaud: Have we been stuck in the past with one of those letters, that we had to honour the obligation?

Mr. Manion: Not to the knowledge of the officers who are here.

Senator Robichaud: Have we been stuck in any way under this form of parliamentary guarantee?

Mr. Manion: Yes. The CCI—Consolidated Computer—is a case in point.

[Traduction]

comprendre que les honorables sénateurs aimeraient avoir la liste des lettres d'accord provisoire qui ne sont pas encore réglées. Nous fournirons également cette liste. Elle pourrait vous fournir des indications au sujet des délais.

Le vice-président: Vous n'avez pas de renseignements au sujet de la dernière lettre d'accord provisoire concernant Canadair?

M. Manion: Dans le cas de Canadair, le Parlement a officiellement approuvé les garanties de prêt, ce qui règle toute la question concernant cette lettre.

Le sénateur Robichaud: Nous avons repéré environ deux de ces lettres d'accord provisoire jusqu'à maintenant. Combien peut-il en avoir? J'essaie d'en savoir plus long de votre part. À l'heure actuelle, peut-il y en avoir 10, 100, ou 1000?

M. Manion: Je n'oserais pas donner de chiffre. Je préfère remettre la liste aux honorables sénateurs plutôt que de lancer un chiffre à la légère.

Le sénateur Robichaud: À votre avis, peut-il y avoir ce que j'appellerais d'éventuelles lettres embarrassantes? J'imagine qu'il est essentiel parfois que ces lettres soient signées pour des raisons financières immédiates.

M. Manion: Il existe des circonstances où il est urgent de faire progresser un projet important que le gouvernement s'est engagé à appuyer, alors que le temps manque pour, soit présenter un projet de loi à la Chambre, soit faire faire les évaluations nécessaires.

Le sénateur Doody: N'y a-t-il pas un mécanisme de financement transitoire que le gouvernement pourrait légitimement mettre en place—

Le sénateur Robichaud: Pour remplacer ces lettres?

M. Manion: Monsieur le sénateur, c'est exactement le but des lettres d'accord provisoire.

Le sénateur Doody: La lettre d'accord provisoire est une sorte de document secret. Le public n'en est jamais mis au courant. Je pense à une forme de mécanisme public par lequel il serait annoncé que la banque a été pressentie pour financer telle ou telle activité pour telle et telle période jusqu'à ce que le Parlement se réunisse. Mais il n'existe pas de mécanisme de ce genre?

M. Manion: Non. La lettre d'accord provisoire est le mécanisme en place; mais il n'existe pas de mécanisme public à l'heure actuelle.

Le sénateur Robichaud: Avons-nous déjà été mis dans l'embarras par l'une de ces lettres dont il a fallu respecter l'engagement?

M. Manion: Pas à la connaissance des responsables ici présents.

Le sénateur Robichaud: Avons-nous été mis dans l'embarras, d'une façon quelconque, par cette forme de garantie parlementaire?

M. Manion: Oui. La CCI—la Consolidated Computer—en est un exemple.

[Text]

Senator Robichaud: Could we also have a list of those for which the government had to come across?

Mr. Manion: Yes.

Senator Doody: They would be in the public accounts—the guarantees that you had to honour?

Mr. Manion: Except for the more current ones, which would not have been reported.

Senator Robichaud: Will there be any more guarantees in the near future for those two companies, de Havilland and Canadair?

Mr. Manion: I do not think I should speculate about that. It depends on the economic circumstances facing the companies and the will of ministers of the Crown. The aircraft industry worldwide is facing very difficult financing problems in virtually every country, and I believe it would be very hazardous for me to speculate as to whether either of the two Canadian companies would need further assistance.

The Deputy Chairman: Why is it that those two corporations, Canadair and de Havilland, are not classified as crown corporations, although they are entirely owned by the government? What happens there?

Mr. Manion: Perhaps I would ask my colleagues to reply to that. I believe that this government and the previous government, and also the prior Liberal government, were all engaged in examining the crown corporation situation with a view to bringing in a new framework for management control and accountability. I believe that because of those considerations there was some delay in scheduling some of the enterprises. There is also some resistance on the part of companies which have been operating in the private sector for decades and which fall into public hands more by accident than by design. There is some resistance on their part to being considered a crown corporation. They would prefer to consider themselves as commercial organizations which are temporarily in the hands of the government. Perhaps I could ask Mr. Mullington, who is more expert in these matters, to add his comments.

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, in the case of de Havilland and Canadair particularly, you will recall that at the time they were acquired it was the government's intention to divest itself of those two companies once they were restored to economic health, as it were. For that reason they were never scheduled under the Financial Administration Act. In the case of de Havilland, one share was held by the union; but virtually both companies are wholly-owned by the government and should now, if they are to be kept in the federal corporate structure, be scheduled under the FAA.

The Deputy Chairman: But it might take time before they have reverted to the public interest. In the meantime, they have special status in comparison with the other crown corporations.

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: Pourrions-nous aussi avoir la liste des lettres que le gouvernement a reçues?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Doody: Elles figureraient dans les comptes publics; ce sont des garanties qu'il faut honorer?

M. Manion: A part les plus récentes qui n'auraient pas été consignées.

Le sénateur Robichaud: Y aura-t-il, dans un avenir rapproché, d'autres garanties de la part de ces deux compagnies: de Havilland et Canadair?

M. Manion: Je ne pense pas devoir me prononcer à ce sujet. Tout dépend de la situation économique de ces compagnies et de la volonté des ministres de la Couronne. L'industrie de l'aviation connaît des problèmes financiers très difficiles dans presque tous les pays du monde, et j'estime qu'il serait très risqué de ma part de prétendre que l'une de ces deux compagnies canadiennes pourrait encore avoir besoin d'aide.

Le vice-président: Comment se fait-il que ces deux sociétés, Canadair et de Havilland, ne sont pas au nombre des sociétés de la Couronne même si elles sont entièrement détenues par le gouvernement? Que s'est-il passé dans ce cas?

M. Manion: Je demanderais à mes collègues de répondre à cette question. Je crois que les gouvernements actuel et précédent, ainsi que le gouvernement libéral qui l'a précédé, ont tous eu à examiner la situation des sociétés de la Couronne en vue d'établir une nouvelle structure de contrôle administratif et d'imputabilité. Je crois que ces considérations ont quelque peu retardé l'examen de certaines entreprises. Il y a aussi une certaine résistance de la part de compagnies qui ont fonctionné dans le secteur privé pendant des décennies et qui passent aux mains de l'État beaucoup plus par accident que par suite d'un plan établi. Elles opposent une certaine résistance à être considérées comme des sociétés de la Couronne. Elles préféreraient se considérer comme des entreprises commerciales temporairement sous le contrôle du gouvernement. Je pourrais demander à M. Mullington, plus versé que moi dans ces questions, d'ajouter ses commentaires.

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, dans le cas des sociétés de Havilland et Canadair en particulier, vous vous rappellerez qu'au moment où elles ont été acquises, le gouvernement avait l'intention de s'en défaire une fois qu'elles auraient repris une certaine vigueur économique. C'est pour cette raison qu'elles n'ont jamais été inscrites à l'annexe de la Loi sur l'administration financière. Dans le cas de de Havilland, une action est détenue par le syndicat, mais les deux compagnies sont pratiquement entièrement la propriété du gouvernement et devraient maintenant, si elles restent dans la structure des sociétés fédérales, figurer à l'annexe de la Loi.

Le vice-président: Mais il faudra peut-être beaucoup de temps avant que ces sociétés ne deviennent vraiment publiques. D'ici là, elles conservent un statut spécial par rapport aux autres sociétés de la couronne.

[Text]

Mr. Mullington: Up until now they have not been required to comply with the budgeting approval mechanisms for crown corporations; but that has now been changed.

Senator Doody: Mr. Chairman, of the \$1.36 billion which has been put in place for guarantees for Canadair, how much of that have they drawn down until now? What they have drawn down would be the treasury liability. Would it be something in excess of \$800 million? When the comfort letters were replaced by the guarantee, I believe the figure was \$822 million. So I guess it is somewhere in that area now.

Mr. Mullington: In March they drew down \$408 million. Allowing for repayments, adding the \$408 million to the \$802 million, the current outstanding guarantees amount to approximately \$1.2 billion.

Senator Doody: So the \$1.36 billion is coming pretty close to its limit and the government may have to look at a decision as to whether or not to continue with extra funding or to terminate the hemorrhaging.

Mr. Mullington: That is a possibility, but there is an income stream now. They are marketing their aircraft.

Senator Doody: They do have a cash flow of their own?

Mr. Mullington: Yes.

Senator Doody: Since taxpayers the \$1.2 billion exposure, what management control does the Government of Canada or the Treasury Board have in Canadair? It is not a scheduled crown corporation, but nevertheless we have that \$1.3 billion exposure. What control do we have over that?

Mr. Manion: Mr. Chairman, I want to be careful not to comment on matters which are the responsibility of the Honourable Herb Gray, as the minister responsible for holding the shares of those corporations on behalf of the Crown. Mr. Gray and the ministers of the Treasury Board have considered the issue of controls and Mr. Gray has put in place, on his authority, a number of measures designed to improve the flow of information to government and to improve the control by government over the financial operations of the corporations. We could indicate in general terms what those measures are, but senators may want to pursue details directly with Mr. Gray. Perhaps Mr. Mullington could describe the controls that have been put in place.

Mr. Mullington: The requirement is to have an operating budget, a capital budget, and a corporate plan approved. To put it in perspective, schedule D Crown Corporations, which are most analogous to private companies—by that I am talking about Air Canada, CN, Teleglobe, and so on—have been required to submit capital budgets for approval of the Treasury Board and the Governor in Council. They have not been required to submit operating budgets. Because of the circumstances involving the size of the loan guarantee outstanding for

[Traduction]

M. Mullington: Jusqu'à maintenant, elles n'ont pas été assujetties au mécanisme d'approbation budgétaire applicable aux sociétés de la Couronne; mais cette situation est maintenant changée.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, combien a-t-on prélevé jusqu'à maintenant sur le montant de \$1,36 milliard placé en garantie pour la société Canadair? Le montant tiré équivaldrait à l'obligation du Trésor. Est-ce plus de \$800 millions? Au moment où les lettres d'accord provisoire ont été remplacées par la garantie, je pense que le montant était de \$822 millions. Ce doit être à peu près le même montant aujourd'hui.

M. Mullington: En mars, la société a touché \$408 millions. Compte tenu des remboursements, soit \$408 millions ajoutés aux \$802 millions, les garanties actuellement engagées atteignent à peu près \$1,2 milliard.

Le sénateur Doody: La limite de \$1,36 milliard est donc à peu près atteinte, et le gouvernement devra décider s'il poursuivra le financement ou s'il mettra fin à l'hémorragie.

M. Mullington: C'est une possibilité, mais la société a maintenant une source de revenus puisqu'elle a mis son aéronef sur le marché.

Le sénateur Doody: Possède-t-elle des liquidités?

M. Mullington: Oui.

Le sénateur Doody: Étant donné que les contribuables ont engagé \$1,2 milliard, de quel moyen de contrôle de gestion le gouvernement du Canada ou le Conseil du Trésor dispose-t-il à l'égard de la société Canadair? Cette société de la couronne n'est pas mentionnée en annexe de la Loi sur l'administration financière, mais nous avons tout de même un engagement de \$1,3 milliard. De quel moyen de contrôle disposons-nous à cet égard?

M. Manion: Monsieur le président, je ne voudrais pas traiter des questions qui relèvent de la compétence de l'honorable Herb Gray, le ministre détenteur des actions de ces sociétés au nom de la couronne. M. Gray et les ministres du Conseil du Trésor ont examiné la question des contrôles, et M. Gray a mis en place, de sa propre autorité, un certain nombre de mesures visant à améliorer la transmission des informations au gouvernement et le contrôle par le gouvernement des activités financières de ces sociétés. Nous pourrions décrire ces mesures en termes généraux, et les sénateurs voudront peut-être que M. Gray leur communique lui-même les détails. M. Mullington pourrait peut-être décrire les contrôles qui ont été établis.

M. Mullington: Le gouvernement exige des sociétés qu'elles aient un budget d'exploitation, un budget d'immobilisations et un plan approuvés. En termes concrets, les sociétés de la couronne mentionnées à l'annexe D de la Loi, qui sont très semblables aux sociétés privées (je parle d'Air Canada, le CN, Téléglobe, etc) doivent soumettre un budget d'immobilisation à l'approbation du Conseil du Trésor ou du gouverneur en conseil. Elles ne sont pas tenues de soumettre un budget d'exploitation. Compte tenu des circonstances à l'origine de

[Text]

Canadair and de Havilland, they are required to have an operating budget approved in addition to a capital budget, and, also a corporate plan. The corporate plan is to be updated annually and is to reflect a three to five-year horizon.

Senator Doody: Does the Government of Canada have directors on the board?

Mr. Mullington: Yes, in both cases.

Senator Doody: Do they have a set of guidelines for information gathering and for reporting?

Mr. Manion: Mr. Chairman, up to the present time the individual directors are given their mandates and instructions by the minister responsible for that individual crown corporation. We are looking at the issue of providing general instructions and terms of reference to the federal officers who sit as government directors on these boards, but that has not been done as yet.

The Deputy Chairman: Is it deputy ministers who sit on these boards as representatives of the government?

Mr. Manion: It varies, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Do you have any names?

Mr. Manion: In the case of Canadair and de Havilland, one of the directors is the current associate Deputy Minister of the new Department of Regional and Industrial Expansion, Mr. Gordon Ritchie. I cannot recall who is the second federal officer on the board.

Senator Doody: Do the directors report to a single minister or do they report to various ministers?

Mr. Manion: They would report to the responsible minister, who is the holder of the shares. In the case of Canadair and de Havilland, that is the Honourable Mr. Gray.

Senator Doody: And when the guidelines are put in place, it will be done by Treasury Board?

Mr. Manion: The guidelines would be put in place by the Privy Council Office with the approval of Cabinet and the advice of Treasury Board, the Department of Finance and other central agencies.

Senator Steuart: As I understand it, these entities or corporations that have been referred to are required only to submit a capital budget and, in some cases, a capital budget and an operating budget. Is there any requirement at the close of the fiscal year? Must they come back then and account for what they did and how well they did over the past year?

Mr. Mullington: The corporations are required to submit an annual report. Some, in fact, submit quarterly financial reports and in other cases they submit monthly financial reports.

Senator Steuart: But what do they do other than submit reports? Do they appear before committees to answer as to what has happened or how they performed over the past year?

[Traduction]

l'importance de la garantie de prêt engagée pour le compte de Canadair et de Havilland, ces sociétés doivent faire approuver un budget d'exploitation en plus d'un budget d'immobilisation et d'un plan. Le plan doit être mis à jour annuellement et s'étendre sur une période de trois à cinq ans.

Le sénateur Doody: Les conseils d'administration de ces sociétés comptent-ils des représentants du gouvernement?

M. Mullington: Oui, dans les deux cas.

Le sénateur Doody: Ont-il des lignes directrices applicables à la compilation et à la divulgation des informations?

M. Manion: Monsieur le président, jusqu'à maintenant chaque membre du conseil d'administration a reçu son mandat et ses instructions du ministre responsable de la société de la couronne. Nous étudions la possibilité de donner des instructions générales et un mandat aux fonctionnaires fédéraux qui représentent le gouvernement au sein du conseil d'administration de ces sociétés, mais ce n'est pas encore fait.

Le vice-président: Les représentants du gouvernement au sein de ces conseils d'administration sont-ils des sous-ministres?

M. Manion: Cela varie, monsieur le président.

Le vice-président: Avez-vous des noms?

M. Manion: Dans le cas des sociétés Canadair et de Havilland, l'un des directeurs du conseil d'administration est l'actuel sous-ministre adjoint du nouveau Ministère de l'Expansion régionale et industrielle, M. Gordon Ritchie. Je ne me rappelle pas le nom du second représentant fédéral au conseil.

Le sénateur Doody: Les directeurs sont-ils responsables envers un seul ou plusieurs ministres?

M. Manion: Ils doivent faire rapport au ministre qui détient les actions de la société. Dans le cas des sociétés Canadair et de Havilland, il s'agit de M. Gray.

Le sénateur Doody: Les indicateurs seront-ils établis par le Conseil du Trésor?

M. Manion: Ils seront établis par le bureau du Conseil privé avec l'approbation du Cabinet et les conseils du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et d'autres organismes centraux.

Le sénateur Steuart: Si je comprends bien, ces organismes ou sociétés dont il est question doivent soumettre un budget d'immobilisation et, dans certains cas, un budget d'exploitation également. Sont-elles assujetties à certaines exigences à la fin de l'année financière? Doivent-elles rendre compte de leurs activités et de leur rendement au cours de l'année achevée.

M. Mullington: Les sociétés doivent déposer un rapport annuel. En fait, certaines soumettent des rapports financiers trimestriels et d'autres, mensuels.

Le sénateur Steuart: A part cela, quelles sont leurs obligations? Est-ce qu'elles comparaissent devant les comités pour leur faire part de leurs activités et leur rendement au cours de l'année écoulée?

[Text]

Mr. Mullington: When they come before Treasury Board for their capital budget or operating budget approval, ministers have the opportunity to question their performance in the previous year.

Senator Steuart: So they just come before Treasury Board, not, for example, before any committee of the House of Commons?

Mr. Manion: Some of the acts establishing these corporations provide for an annual report to Parliament. I believe there have been cases when crown corporations have been asked to appear before parliamentary committees to explain their operations.

Senator Steuart: But it is not required of all corporations?

Mr. Manion: No. And, of course, the Public Accounts Committee does periodically call officers of crown corporations in for particular discussions. For example CN is called before the Transport Committee regularly.

The Deputy Chairman: As is Air Canada. And Radio Canada is also called before the appropriate committee.

Senator Doody: But that same sort of scrutiny would not be applied to Canadair?

Mr. Manion: No. This is the essential problem that underlies the examination that has been given over the last several years to management control and accountability of these corporations. Efforts have been made to try to develop approaches which are standardized, but not so uniform that they impose new and onerous restrictions on the commercial operations of the crown corporations. As the minister mentioned, he is hoped that legislation and policy statements can soon be released covering this broad issue.

Senator Doody: You say that Canadair and companies such as that are expected to produce to government a corporate plan demonstrating what their objectives are and what they hope to accomplish, a set of guidelines that is acceptable to the government. Up to now, I presume that they have been pretty well able to seek their own objectives and the government has been forced to pick up their bills. We cannot even be sure that their objectives were compatible with the objectives of the government in many cases. Would that be a fair comment?

Mr. Manion: I think in the case of the commercial entities which began in the private sector and were brought into government because of financial problems, one can assume that their financial objective is to survive and make money, unlike the crown corporation which is established as an instrument of public policy.

Senator Doody: I certainly agree that private enterprise wishes to survive and make money, but I don't think the idea is that they should survive and make money on my back, since I pay the taxes. I find that objectionable.

Senator Steuart: The trick today is just to survive, is it not?

[Traduction]

M. Mullington: Lorsqu'elles comparaissent devant le Conseil du Trésor pour l'approbation de leur budget d'investissement ou d'exploitation, les ministres ont la possibilité de les interroger sur leur rendement de l'année antérieure.

Le sénateur Steuart: Est-ce qu'elles comparaissent uniquement devant le Conseil du Trésor et non, par exemple, devant un comité de la Chambre des communes?

M. Manion: Certaines des lois portant création de ces sociétés leur imposent de soumettre un rapport annuel au Parlement. Il me semble que dans certains cas, on a demandé aux sociétés de la Couronne de comparaître devant un comité parlementaire pour y faire part de leurs activités.

Le sénateur Steuart: Cette comparution n'est pas imposée à toutes les sociétés?

M. Manion: Non. Et naturellement, le Comité des comptes publics convoque périodiquement des agents de ces sociétés de la Couronne pour évoquer des problèmes particuliers. Par ailleurs, des représentants du CN comparaissent régulièrement devant le Comité des transports.

Le vice-président: C'est pareil pour Air Canada. De même, Radio-Canada paraît aussi devant le comité dont relèvent ses activités.

Le sénateur Doody: La société Canadair n'est-elle pas soumise au même genre de contrôle?

M. Manion: Non. C'est là le problème essentiel qui se soit posé ces dernières années en matière de contrôle de gestion et d'imputabilité de ces sociétés. On a essayé de mettre au point des méthodes normalisées, mais qui restent cependant assez souples pour ne pas imposer de restrictions supplémentaires et inutiles aux activités commerciales des sociétés de la Couronne. Comme l'a indiqué le ministre, il espère que l'on connaîtra bientôt la loi et les orientations politiques régissant ce vaste domaine.

Le sénateur Doody: Vous dites que les sociétés comme Canadair sont tenues de fournir au gouvernement un document indiquant leurs objectifs, c'est-à-dire un ensemble de lignes directrices, qui soit acceptable par le gouvernement. Jusqu'à maintenant, je suppose qu'elles ont été en mesure de poursuivre leurs propres objectifs, le gouvernement étant alors tenu de régler l'addition. Nous ne pouvons même pas être certains que leurs objectifs aient toujours été compatibles avec ceux du gouvernement. Ai-je raison de voir les choses ainsi?

M. Manion: Dans le cas des sociétés qui ont débuté dans le secteur privé et ont été prises en charge par le gouvernement à cause de leurs problèmes financiers, on peut supposer qu'elles avaient pour objectif financier de survivre et de réaliser des bénéfices, alors que ce n'est pas le cas des sociétés de la Couronne qui sont créées pour assurer la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

Le sénateur Doody: Il n'est pas douteux que l'objectif d'une entreprise privée soit de survivre et de réaliser des bénéfices, mais elle n'a pas à le faire au détriment du contribuable. Voilà ce qui ne me plaît pas.

Le sénateur Steuart: Aujourd'hui, il ne s'agit que de survivre, n'est-ce pas?

[Text]

Senator Doody: That's right. Those are my questions.

Senator Robichaud: Is there only one government director on the board of directors of Canadair?

Mr. Manion: I believe we have two positions, but one is vacant at the present time. The other position is filled by Mr. Gordon Ritchie, the Associate Deputy Minister.

Senator Robichaud: The same situation would apply to de Havilland, would it not?

Mr. Manion: Yes. I believe Mr. Ritchie is also on the Board of Directors of de Havilland. There are no other federal officials on the board of de Havilland.

The Deputy Chairman: So the same person represents the government on the two boards?

Mr. Manion: Yes.

Senator Doody: No disrespect to the Public Service, but are people from the business community who have demonstrated their ability to make a profit out in the real world appointed to these boards?

Mr. Manion: Yes. A great majority of the directors are drawn from the private sector and appointed by the Governor in Council.

Senator Robichaud: But we have representatives on all the Boards of Directors of all the companies for which we have guaranteed a loan, do we not?

Mr. Manion: No.

Senator Doody: I believe some are monitored by committees.

Senator Robichaud: Why would these companies be reluctant to allow the government to appoint somebody to take care of the public interest?

Mr. Manion: They are not necessarily reluctant. In fact, in some cases they may be delighted. However, the government may be somewhat reluctant to take that step because it draws government a little bit more into the dealings of the corporation. I am distinguishing between crown corporations and entities such as Massey-Ferguson, Chrysler and some of the others. There has been a tendency on the part of at least the federal government to resist being drawn into having federally appointed directors on those boards.

The Deputy Chairman: But the thing is when you have money invested somewhere you usually want to protect your interest. This is the taxpayer's money, and one would think that the government would like to know what is going on. I do not see why the government is not putting directors in place in all these corporations to which we have guaranteed loans.

Mr. Manion: It does involve the person who sits as the director in a very difficult conflict of interest situation. As a director of a private sector corporation, he does have legal responsibilities with respect to the health of that corporation

[Traduction]

Le sénateur Doody: C'est cela. Voilà ce que je voudrais savoir.

Le sénateur Robichaud: Le gouvernement ne compte qu'un seul représentant au sein du conseil d'administration de Canadair?

M. Manion: Je crois que deux postes sont prévus, mais que l'un d'eux est actuellement vacant. L'autre est occupé par le sous-ministre adjoint, M. Gordon Ritchie.

Le sénateur Robichaud: C'est sans aucun doute pareil au sein de la société de Havilland.

M. Manion: Oui. Je crois que M. Ritchie fait également partie du conseil d'administration de de Havilland. Il n'y a pas d'autre représentant du gouvernement fédéral au conseil d'administration de cette société.

Le vice-président: C'est donc la même personne qui représente le gouvernement dans deux conseils d'administration.

M. Manion: Oui.

Le sénateur Doody: Sauf le respect dû à la Fonction publique, les personnes nommées à ces conseils d'administration proviennent-elles des milieux d'affaires et ont-elles fait la preuve de leur aptitude à réaliser concrètement des bénéfices?

M. Manion: Oui. La grande majorité d'entre elles proviennent du secteur public et sont nommées par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Robichaud: Mais nous avons des représentants dans les conseils d'administration de toutes les sociétés au profit desquelles nous avons garanti un prêt, n'est-ce pas?

M. Manion: Non.

Le sénateur Doody: Je pense que certaines d'entre elles sont soumises au contrôle d'un comité parlementaire.

Le sénateur Robichaud: Pourquoi ces sociétés s'opposent-elles à ce que le gouvernement charge un fonctionnaire d'y défendre l'intérêt public?

M. Manion: Elles ne s'y opposent pas nécessairement. En fait, dans certains cas, elles souhaitent une telle solution. Cependant, le gouvernement peut hésiter à intervenir ainsi dans les activités d'une société. Je dois faire une distinction entre les sociétés de la Couronne et celles comme Massey-Ferguson, Chrysler et les autres. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a toujours eu tendance à refuser de nommer des représentants au sein des conseils d'administration de ces dernières.

Le vice-président: Mais il reste qu'un gouvernement qui investit de l'argent souhaite généralement y protéger ses intérêts. Il s'agit de l'argent des contribuables, et on peut s'attendre à ce que le gouvernement souhaite savoir ce qu'il en advient. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement ne nomme pas des représentants ou sein de toutes les sociétés au profit desquelles il a garanti des prêts.

M. Manion: Une telle solution place le fonctionnaire nommé dans une très délicate situation de conflit d'intérêts. En tant qu'administrateur d'une société privée, il assume des responsabilités du point de vue de la santé économique de cette société,

[Text]

and the rights of the shareholders. Certainly, it puts a public servant in a very invidious conflict of interest position.

Senator Robichaud: But it does not necessarily have to be a public servant.

Mr. Manion: No, but I think it should be a very capable businessman.

Senator Doody: Is there really a conflict of interest when the director is openly and obviously there to protect the interests of the investor, in this case the public treasury or the taxpayer of Canada? I do not know how that conflicts with what has been described as legitimate corporate aims, those of survival and making a profit. Isn't it fair to say that the object of the exercise of the government appointing a director is to see that the interests of the investor are protected, and in terms of that strategy, does it not make sense?

Mr. Mullington: Mr. Chairman, there are occasions where public policy and profit maximization do not coincide. In these cases the public service director is in an awkward situation. I know of one instance where a public service director was on the board of a company in which the government had an equity position. There was a public policy orientation which was at variance with the objectives of the corporation. I would like to mention the name of that company, but it would put the director in a very awkward position. Eventually he had to leave the board.

Senator Doody: What happened to the government's investment?

Mr. Mullington: There was quite a satisfactory return on the government's investment. The company was viable. The board's decision was made in the interests of the corporation.

Senator Steuart: Is there not a difference between the attitude taken towards Canadair and that which gave rise to the moneys or the guarantees advanced to, for example, Chrysler or Massey-Ferguson? Was there not the hope that this would be a once-in-a-lifetime bail-out and not something they might continue to be involved in down the road?

Mr. Manion: Yes. Just to follow up on my comments regarding the presence of a government representative, whether it be a public servant or not, on the board of directors, I think that, because it is hoped to be a one-shot assistance, there is a reluctance on the part of government to be seen participating in the actual direction of the corporation through the board of directors. I think there is a feeling that having a government representative on that board may be perceived, by the investors, by the other directors or by the public, as the beginning of a relatively continuing or permanent arrangement.

Senator Doody: The obvious way to avoid that is to pay back the money owed to the government.

Mr. Manion: Yes.

[Traduction]

et des droits des actionnaires. Une telle situation place indiscutablement le fonctionnaire devant un conflit d'intérêts.

Le sénateur Robichaud: Il n'est pas indispensable que ce soit un fonctionnaire.

M. Manion: Non, mais je pense qu'il doit néanmoins s'agir d'un homme d'affaires d'une grande valeur.

Le sénateur Doody: Y a-t-il véritablement conflit d'intérêts lorsque de toute évidence, l'administrateur est là pour protéger les intérêts de l'investisseur, en l'occurrence, le Trésor ou le contribuable canadien? Je ne vois pas en quoi cela contredit ce qu'on a décrit comme les buts légitimes d'une société, c'est-à-dire la survie et le profit. N'est-il pas juste de dire que le gouvernement nomme un administrateur pour voir à ce que les intérêts des investisseurs soient protégés et, dans cette optique, cela n'est-il pas logique?

M. Mullington: Monsieur le président, il est des circonstances dans lesquelles la politique publique et la maximisation des profits sont incompatibles. Le cas échéant l'administrateur qui fait partie de la Fonction publique se trouve dans une situation assez curieuse. Je connais un cas où un administrateur provenant de la Fonction publique faisait partie du conseil d'administration d'une société au capital social de laquelle le gouvernement participait. Il y avait au sein de cette société une orientation vers la politique publique qui prenait le contrepied des objectifs de la société. J'aimerais donner le nom de cette société, mais cela mettrait l'administrateur dans une situation très embarrassante. Un jour, il a été obligé de quitter le conseil d'administration.

Le sénateur Doody: Qu'est-il advenu de l'investissement du gouvernement?

M. Mullington: Il a rapporté dans une mesure très satisfaisante. La compagnie était rentable. Le conseil a pris cette décision dans l'intérêt de la société.

Le sénateur Steuart: N'y a-t-il pas une différence entre l'attitude adoptée à l'égard de Canadair et celle qui a suscité l'autorisation des fonds ou des garanties accordés à Chrysler, par exemple, ou à Massey-Ferguson? N'espérait-on pas que ce serait une opération de renflouage qui ne se reproduirait plus et non une intervention qui pourrait se révéler de nouveau nécessaire plus tard?

M. Manion: Oui. Pour reprendre où j'en étais au sujet de la présence d'un représentant du gouvernement, qu'il soit fonctionnaire ou non, au conseil d'administration, je crois qu'étant donné qu'on espère que ce sera une intervention unique, le gouvernement hésite à parler de sa participation à la direction de la société par l'intermédiaire du conseil d'administration. A mon avis, on craint que les investisseurs, les autres administrateurs ou le public voient dans la présence au conseil l'administration d'un représentant du gouvernement un précédent ou le début d'une participation permanente.

Le sénateur Doody: Il y a un moyen évident d'éviter cela, et c'est de rembourser au gouvernement l'argent qui lui est dû.

M. Manion: C'est vrai.

[Text]

Senator Doody: I would assume that, if they could get back the \$1.36 billion in this particular case, they would gladly send the deputy minister or the assistant deputy minister back to his office, where I am sure he would be much happier.

Senator Steuart: I am sure that it was intended to be a quick, one-shot affair. They did not really want to get into bed with them.

Senator Doody: Well, this was not a case of getting into bed, this was a honeymoon—it has been going on since 1975.

The point of the exercise is that we are talking about a whole series of comfort letters that went down over a period of some time. It is not really a case of being a one-shot deal. This has been an ongoing thing which was recently legitimized by a loan guarantee through Parliament. It is not really as simple as a one-shot deal, although that might have been the original hope.

The Deputy Chairman: Was that a question or a comment, Senator?

Senator Doody: I have finished; I am just editorializing.

Senator Steuart: It was a cry from the heart.

Senator Robichaud: We will have a lot of information at the next meeting with which we can probably work.

Mr. Manion: We will send it through the usual channels just as soon as it is available, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Are there any further questions, senators? If not, in your name, I wish to thank the witnesses. If we think that we have concluded our study of the main estimates, although we will leave the door open so that we can re-examine some of these things later on, perhaps we could at this time report on the main estimates to the Senate. We will leave the door open for further hearings if we think they are necessary at some later time.

Senator Doody: If we report on the main estimates, how do we keep the door open? Are we to say that we are reporting them with reservations because there may be some questions we would like to ask later on? Are we saying that we will report them but we have no intention of asking that they be passed? Is that what you mean?

The Deputy Chairman: I am not too familiar with what went on in the past, but at this time perhaps we could report on the main estimates and make sure that the door is open so that the reference is still with us. If we feel that, at some time later on, we would like to carry on with our study, we can do so with no need for a further reference from the Senate. We would keep our reference although we are reporting on them.

Senator Doody: In the meantime, the estimates will have been passed.

[Traduction]

Le sénateur Doody: J'imagine que si le gouvernement pouvait récupérer les \$1,36 milliards dont il est question dans ce cas précis, il serait heureux de renvoyer le sous-ministre ou plutôt son adjoint à ses fonctions normales dans lesquelles je suis certain que ce dernier serait beaucoup plus à l'aise.

Le sénateur Steuart: Je suis certain qu'on s'attendait à ce que ce soit une affaire vite réglée et sans lendemain. Le gouvernement ne tenait pas vraiment à faire les yeux doux à cette société.

Le sénateur Doody: Je n'appelle plus ça faire les yeux doux, mais partir en lune de miel; cela dure depuis 1975.

Ce qui importe dans tout cela, c'est toute une série de lettres d'accord provisoire qui se sont échelonnées sur une certaine période. Ce n'était pas vraiment une affaire unique et sans lendemain. L'affaire dure encore et ce n'est que récemment qu'on l'a légitimée au moyen d'une garantie de prêt accordée par l'intermédiaire du Parlement. Ce n'est pas aussi simple qu'une transaction unique, même si c'est ce qu'on projetait au début.

Le vice-président: Est-ce une question ou une observation, sénateur?

Le sénateur Doody: J'ai terminé. Je ne faisais que donner mon opinion.

Le sénateur Steuart: Elle venait tout droit du cœur.

Le sénateur Robichaud: A la prochaine séance, nous disposerons d'une foule d'informations qui nous permettront probablement de progresser.

M. Manion: Nous vous les ferons parvenir par la filière habituelle aussitôt que possible, monsieur le président.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions, sénateurs? Je tiens à remercier les témoins en votre nom. Si vous estimez que nous avons terminé notre étude du Budget principal, même si nous allons nous ménager la possibilité de revenir sur certains de ses aspects plus tard, nous pourrions peut-être soumettre dès maintenant notre rapport au Sénat. Nous nous réserverions la possibilité de convoquer d'autres séances si jamais nous les jugeons nécessaires.

Le sénateur Doody: Si nous faisons notre rapport sur le Budget principal, comment pourrions-nous convoquer d'autres séances à ce sujet? Allons-nous dire au Sénat que nous faisons un rapport avec certaines réserves parce qu'il est possible que nous ayons d'autres questions à poser plus tard? Allons-nous faire rapport en précisant que nous n'avons nullement l'intention de demander que le Budget principal soit adopté? Est-ce cela que vous voulez dire?

Le vice-président: Je ne sais trop comment on a procédé par le passé, mais cette fois-ci, peut-être pourrions-nous soumettre notre rapport sur le Budget principal tout en nous assurant la possibilité d'en poursuivre l'étude. Si nous estimons plus tard qu'il conviendrait d'y revenir, nous pourrions le faire sans avoir de nouveau à demander au Sénat de nous le renvoyer. En d'autres termes, nous ferions notre rapport tout en étant toujours saisis de la question.

Le sénateur Doody: Dans l'intervalle, le Budget principal aura été adopté.

[Text]

The Deputy Chairman: Yes.

Senator Doody: This is a sort of academic process, then?

The Deputy Chairman: Yes. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Honourable senators, if the House of Commons sends Bill C-111 to the Senate today, we will have a meeting regarding that bill next Thursday morning. You will be notified of such a meeting. If we do not discuss Bill C-111, we may have a meeting regarding our report on government policy on regional disparities. We will see which is the priority at that time.

Thank you very much; the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le vice-président: Oui.

Le sénateur Doody: C'est donc une procédure dans les formes?

Le vice-président: Oui. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Honorables sénateurs, si la Chambre des communes renvoie le bill C-111 au Sénat aujourd'hui, nous aurons une séance relative à ce sujet jeudi prochain dans l'avant-midi. Vous en serez avisés. Si nous n'étudions pas le bill C-111, nous pourrions tenir une séance au sujet de notre rapport sur la politique du gouvernement en ce qui concerne les disparités régionales. Nous verrons à ce moment-là quelle sera la priorité.

Je vous remercie. La séance est levée.

La séance est levée.

APPENDIX "55-A"

STATEMENT BY THE HONOURABLE DONALD JOHNSTON, PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD, TO THE SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE 1982-83 MAIN ESTIMATES

Mr. Chairman, I am pleased to appear today before this committee to discuss the Main Estimates for 1982-83. Before I specifically comment on the total Main Estimates and those for the Treasury Board, I would like to spend a moment on the changes in the form of the estimates.

The most significant of the current revisions is the inclusion of separate expenditure plans for 10 departments. The plans describe in detail the programs of each department in terms of their underlying objectives, their organization and operation, the way in which various activities contribute to these objectives, and the results expected. Over the next few years, the number of these plans will be expanded to include all programs of government and I would certainly welcome any comments you may have on their format or composition.

I should state at this point that the information in part 1 and amounts included in these estimates are based on the economic assumptions and the overall expenditure plan presented by the Minister of Finance in the November 1981 Budget. In particular, the amounts for public debt and many of the major transfer payments are identical to the budget forecasts. Since the Minister of Finance has recently indicated his intention to update the economic and fiscal outlook to reflect developments since last fall, I will not focus my remarks today on the overall expenditure plan.

As well, Part I—The Government Expenditure Plan—which was introduced for the first time in 1981-82—continues this year to provide an overview of government spending. Particular attention is focused on the broad policy areas to which resources are allocated by parliament through the various programs of departments and agencies.

I would now like to comment on the levels of anticipated spending that are included in the 1982-83 Main Estimates. The forecast requirements of \$16.8 billion for public debt, as the largest single item, represents 23 per cent of the total budgetary levels of \$72.9 billion included in the Main Estimates. In fact, when comparing the amount for budgetary expenditures to the Main Estimates of the previous year, almost one half of the total increase, or \$4.4 billion, is due to this item because of higher interest rates and growth in the debt itself.

APPENDICE «55-A»

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR L'HONORABLE DONALD JOHNSTON, PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR, DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES AU SUJET DU BUDGET DES DÉPENSES PRINCIPAL POUR 1982-1983

Monsieur le président, c'est avec plaisir que j'aborde aujourd'hui devant les membres de ce comité la question du Budget principal des dépenses de 1982-1983. Avant d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire l'ensemble du Budget principal et le budget du Conseil du Trésor, j'aimerais m'attarder un moment sur les modifications apportés à la présentation du Budget des dépenses.

La principale des dernières modifications apportées au *Budget des dépenses* est l'adjonction des plans de dépenses distincts de dix ministères ou organismes dans lesquels sont décrits en détail les objectifs, l'organisation et le fonctionnement des programmes de chaque ministère, la contribution des diverses activités à chacun de ces objectifs et les résultats escomptés. Ces plans deviendront plus nombreux au cours des prochaines années et finiront par englober tous les programmes du gouvernement. Si vous avez des observations à formuler sur la structure ou le contenu de ces plans, n'hésitez pas à m'en faire part.

Par ailleurs, la Partie I—Plan de dépenses du gouvernement, déposée pour la première fois en 1981-82, présentera cette année encore une vue d'ensemble des dépenses publiques. On y traite tout particulièrement des grands secteurs d'affectation des ressources par le Parlement par le biais des divers programmes des ministères et organismes.

Je me dois de préciser que les renseignements figurant dans la Partie I et les montants inclus dans ces prévisions budgétaires s'appuient sur les hypothèses économiques et le plan des dépenses global présentés par le ministre des Finances dans le budget de novembre 1981. En fait, les montants relatifs à la dette publique et bon nombre des paiements de transfert importants sont identiques aux prévisions contenues dans ce budget. Aussi, comme le ministre des Finances a mentionné dernièrement qu'il avait l'intention de mettre à jour les perspectives économiques et financières afin de tenir compte de l'évolution de la situation depuis l'automne dernier, je ne m'attarderai pas aujourd'hui au plan des dépenses global.

J'ajouterai, si vous me le permettez, quelques commentaires sur les dépenses prévues dans le *Budget des dépenses* pour 1982-1983. Les 16,8 milliards de dollars nécessaires pour assurer le service de la dette publique, poste budgétaire le plus considérable, représentent 23 pour 100 du total des dépenses comprises dans le *Budget des dépenses principal*, lequel se chiffre à 72,9 milliards de dollars. En fait, quand on compare les dépenses budgétaires de cette année à celles de l'année précédente, on constate que près de la moitié de l'augmentation, c'est-à-dire 4,4 milliards de dollars, est attribuable à ce

Transfer payments account for a further 31 per cent of the growth in budgetary requirements with the largest increases occurring in payments to persons for programs such as old age security and family allowances.

The remainder of the year-over-year change is attributable to increased operating and capital requirements of departments and agencies of \$2.6 billion. Almost one half of this amount occurs in the Department of National Defence where the estimates have increased by 19.2 per cent, or \$1.1 billion, in order to ensure a real growth in expenditures of at least three per cent as advocated by NATO. Further details on the year-over-year changes by the types of payment which I have described may also be found in Chapter 4 of Part 1 of the estimates.

The conversion of the Post Office to a Crown corporation has had a significant impact on the levels of resources that have been included in the 1982-83 Main Estimates. Under its new status, the government is only required to finance the corporation's net deficit which is currently forecast at \$400 million for 1982-83. Parliament will be asked to authorize the payment of this deficit through a supplementary estimate.

Since the 1982-83 Main Estimates do not include any provision for the Post Office, the comparisons between fiscal years included in Part I of the estimates have been adjusted to treat Canada Post as if it had always been a Crown corporation. However, the blue book does include a chapter on the Post Office with information on the authorized level of appropriations for 1981-82 and a forecast of the anticipated utilization of this authority for the period when Canada Post was still a department of government.

In considering the size of the public service, the person-years of the new Canada Post corporation are no longer subject to Treasury Board control and are thus no longer included in the standard measure of public service population. For comparative purposes, the 1981-82 total authorized level of person-years has been adjusted for Canada Post and another similar technical modification has been made concerning locally engaged staff that are hired abroad by various departments and agencies. After these adjustments, the 1982-83 level of person-years of 255,322 has increased by 0.8 per cent from the comparable totals for 1981-82.

This increase of 2,152 person-years represents the continuing effort of the government to minimize growth in the public service despite growing pressures for the provision of more and more services. This increased demand is reflected in many of the largest year-over-year increases that have been provided. Many of the 434 additional person-years for the RCMP will be used for policing at the detachment level which is recoverable through the recently renegotiated contracts with the provinces and municipalities. In the Department of Transport, almost one half of the total increase of 357 person-years will be used for air traffic control and systems that derive revenues from various sources related to the use of airports and Canada's airways.

poste en raison de la montée des taux d'intérêt et de la croissance de la dette elle-même.

Les paiements de transfert interviennent, quant à eux, pour 31 pour 100 de l'expansion des besoins budgétaires, surtout les paiements à des particuliers en vertu de programmes tels que celui de la sécurité de la vieillesse et des allocations familiales.

Le reste de la variation annuelle est attribuable à l'augmentation de 2,6 milliards de dollars des besoins de fonctionnement et des besoins en capital des ministères et organismes. Près de la moitié de cet écart est attribuable au ministère de la Défense nationale, où les prévisions ont été majorées de 19,2 pour 100, soit de 1,1 milliard de dollars, en vue d'assurer une croissance réelle des dépenses, d'au moins 3 pour 100, comme le recommande l'OTAN. D'autres renseignements sur les variations annuelles des catégories de paiements dont j'ai parlé figurent également au chapitre 4 de la Partie I du *Budget des dépenses*.

La transformation du ministère des Postes en société de la Couronne a eu des répercussions importantes sur les niveaux des ressources qui figurent dans le *Budget des dépenses* pour 1982-1983. En raison du nouveau statut de cet organisme, le gouvernement n'a plus qu'à financer son déficit net; celui-ci atteindra, prévoit-on, 400 millions de dollars en 1982-1983. Le Parlement sera prié d'autoriser le paiement de ce déficit au moyen d'un budget supplémentaire.

Comme le *Budget des dépenses* pour 1982-1983 ne prévoit rien en ce qui concerne les Postes, les comparaisons qu'on trouve à la Partie I de ce document pour certaines années financières ont été rajustées pour traiter cet organisme comme s'il avait toujours été une société de la Couronne. Toutefois, le «Livre bleu» ne contient aucun chapitre où l'on trouve des renseignements sur les niveaux de crédits autorisés à l'égard du ministère des Postes pour 1981-1982, ni de prévisions de ce que l'on fera de la somme autorisée pour la période pendant laquelle cet organisme était encore un ministère.

Il faut noter que les années-personnes de la nouvelle société ne sont plus assujetties au contrôle du Conseil du Trésor et il n'en est donc plus tenu compte dans la mesure normalisée de la taille de la Fonction publique. Pour des besoins de comparaison, le nombre d'années-personnes autorisées pour 1981-1982 a été rajusté pour Postes Canada, et une autre modification technique semblable concernant le personnel recruté sur place à l'étranger par divers ministères et organismes a été apportée. Ainsi rajusté, le niveau des années-personnes autorisées pour 1982-1983 (255,322) ne représente que 0,8 pour 100 de plus que celui de 1981-1982.

Cette augmentation de 2,152 années-personnes seulement est le fruit des efforts déployés par le gouvernement pour limiter l'expansion de la Fonction publique en dépit de pressions grandissantes pour l'obtention de services sans cesse accrus. Ces pressions sont la cause d'un bon nombre des augmentations annuelles les plus importantes qui ont été accordées. Un bon nombre des 434 années-personnes additionnelles de la GRC seront affectées à des détachements locaux de police; les dépenses connexes sont recouvrables en vertu des contrats négociés récemment avec les provinces et les municipalités. Au ministère des Transports, près de la moitié de 375 années-personnes additionnelles seront affectées à la surveillance de la circulation aérienne et aux systèmes prévus à cet

And now, Mr. Chairman, I would like to turn to a discussion of the estimates for the Treasury Board secretariat and the office of the Comptroller General.

The 1982-83 Main Estimates provide \$658.6 million and 792 person-years for the Treasury Board secretariat. While this represents an increase of \$98.9 million over the main estimates of last year, \$95 million of the gross year-over-year change is for Treasury Board vote 5 for government contingencies.

For the remaining items within the Treasury Board secretariat, there is an increase of \$16.9 million in the government's contribution, as an employer, to public service insurance plans and \$7.0 million for activities within the central administration of the public service.

The person-years for the Treasury Board secretariat have increased by a net of 10 over the 1981-82 levels, including an additional six for personnel management and a further seven for departmental administration.

The 1982-83 Main Estimates for the office of the Comptroller General are \$19.1 million, an increase of \$1.9 million from 1981-82. Authorized person-years have declined for the second year in a row by 37 to a level of 236. As in 1981-82, the reason for the reduction is a restructuring of the implementation assistance program which provides temporary additional resources to departments. This permits them to implement approved action plans to improve departmental financial management practices. The reduction of 50 person-years in this program has been partially offset by increased resources, including 13 person-years, for the management practices and controls program. The majority of these additional resources will be involved with the project to improve estimates presentations to Parliament, specifically in relation to assisting departments in developing their Part III—program expenditure plans.

And now, I would be happy to answer any questions you may have on these matters.

effet, lesquels tirent des revenus de diverses sources liées à l'utilisation des aéroports et des voies aériennes du Canada.

Cela dit, j'aimerais maintenant, Monsieur le président, examiner le budget du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Contrôleur général.

Le *Budget des dépenses* pour 1982-1983 prévoit des dépenses de 658,6 millions de dollars et 792 années-personnes pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela représente une augmentation de 98,9 millions de dollars par rapport au budget de l'année dernière, mais de ce montant, 95 millions proviennent du crédit 5 du Conseil du Trésor pour les éventualités du gouvernement.

En ce qui concerne les autres postes budgétaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, mentionnons la majoration de 16,9 millions de dollars des contributions du gouvernement aux régimes d'assurance de la Fonction publique, à titre d'employeur, et l'augmentation de 7 millions de dollars des sommes prévues pour les activités de l'administration centrale de la Fonction publique.

Le nombre net d'années-personnes allouées au Secrétariat du Conseil du Trésor a augmenté de dix par rapport à celui de 1981-1982, tandis que six et sept années-personnes de plus ont été attribuées respectivement à la gestion du personnel et à l'administration centrale.

Le budget du Bureau du Contrôleur général pour 1982-1983 s'établit à 19,1 millions de dollars, c'est-à-dire à 1,9 million de dollars de plus qu'en 1981-1982. Le nombre d'années-personnes autorisées a baissé pour une deuxième année d'affilée et s'établit à 236 par suite d'une diminution de 37. Tout comme pour 1981-1982, cette réduction est attribuable à la réorganisation du Programme d'aide à la mise en œuvre, qui fournit temporairement des ressources additionnelles aux ministères afin qu'ils puissent mettre en application les plans d'action approuvés qui ont pour but d'améliorer leurs pratiques de gestion financière. La réduction du nombre d'années-personnes accordées à ce programme est de 50; elle est toutefois partiellement annulée par les ressources additionnelles, y compris 13 années-personnes, accordées au Programme des pratiques et contrôles de gestion. La plus grande partie de ces ressources supplémentaires servira à l'amélioration des budgets présentés au Parlement; elle servira surtout à aider les ministères à mettre au point leurs plans de dépenses, qui constituent la Partie III du Budget.

Voilà qui met fin à mon exposé. Si vous avez des questions, je serais heureux d'y répondre.

APPENDIX "55-B"

RESPONSE TO REQUESTS
BY THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE ON
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (E) 1981-82

BY

THE HONOURABLE DONALD J. JOHNSTON
PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD

Honourable Senators, when this Committee reviewed Supplementary Estimates (E) 1981-82, you requested information concerning the government's ongoing support of certain firms, including Canadair Limited and The de Havilland Aircraft of Canada Limited, and in particular requested background material for use of the Committee relating to:

1. the appointment and responsibility of the directors of those firms which are Crown corporations or heavily supported by the Crown;
2. the need for and processes related to the Crown's provision of loan guarantees; and
3. the use of letters of comfort.

Following, is my response to each of these items.

1. Appointment and Responsibilities of Directors

It is the government's policy to have directors of Crown corporations appointed by Governor in Council. For corporations in which the government does not have an equity interest but which benefit from significant federal support, the government's priority would be to have in place a suitable means of monitoring the progress of the firm and thereby protecting the government's financial interests. This role could be served by an interdepartmental monitoring committee as is the case for Massey-Ferguson and Chrysler. The government would not, however, as a matter of policy, rule out representation on the Board of Directors of a corporation if this was thought to provide the best access to needed information. The government is fully aware, however, of the potential conflict of interest which could confront a government appointed director seeking, on the one hand, to represent the interests of the government as a creditor and, on the other, fulfilling his general duties as a director of the corporation.

As to the duties and responsibilities of directors of Crown corporations, the government would expect directors in performing their duties to act in the best interests of the corporation with due regard to the policy objectives of the government.

APPENDICE «55-B»

RÉPONSE AUX DEMANDES CONCERNANT LE
BUDGET
SUPPLÉMENTAIRE (E) POUR L'ANNÉE
FINANCIÈRE
1981-1982 FORMULÉES PAR LE COMITÉ
PERMANENT
DU SÉNAT SUR LES FINANCES NATIONALES

PAR

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR
L'HONORABLE DONALD J. JOHNSTON

Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Lorsque le Comité a examiné le budget supplémentaire (E) pour l'année financière 1981-1982, vous avez demandé que l'on vous donne des renseignements au sujet de l'appui permanent que le gouvernement fournit à certaines entreprises, y compris Canadair Limitée et la société de Havilland Aviation du Canada Limitée, et, en particulier, que l'on vous fournisse de la documentation à l'usage du Comité sur les sujets suivants:

1. le mode de nomination et les responsabilités des directeurs des sociétés de la Couronne ou des entreprises auxquelles la Couronne fournit un appui financier important;
2. la nécessité d'emprunts commerciaux garantis par la Couronne et le mécanisme utilisé à cette fin; et
3. l'utilisation des lettres d'accord.

Voici ma réponse pour chacun de ces points.

1. Nomination et responsabilités des directeurs

La politique du gouvernement consiste à faire nommer les directeurs des sociétés de la Couronne par le gouverneur en conseil. En ce qui concerne les sociétés dans lesquelles le gouvernement ne possède pas de participation mais auxquelles la couronne fournit un appui financier important, il serait dans l'intérêt du gouvernement de pouvoir surveiller convenablement, sur place, les progrès accomplis par l'entreprise et de protéger ainsi sa contribution financière. On pourrait utiliser à cette fin un comité de surveillance interministériel, comme on le fait pour Massey-Ferguson et Chrysler. Toutefois, la politique du gouvernement n'élimine pas la possibilité de se faire représenter au conseil d'administration d'une société, si l'on croit que cette méthode peut le mieux donner accès aux renseignements nécessaires. Néanmoins, le gouvernement se rend pleinement compte que le directeur qu'il aura nommé pour représenter ses intérêts en tant que créancier pourra se trouver en situation de conflit d'intérêt en raison de ses fonctions générales de directeur de la société.

Pour ce qui est des fonctions et des responsabilités des directeurs des sociétés de la Couronne, le gouvernement s'attend que ceux-ci agissent dans l'intérêt de leur société, tout en tenant bien compte des objectifs de politique du gouvernement.

2. Loan Guarantees

Canadair Limited and The de Havilland Aircraft of Canada Limited are neither Crown corporations nor agents of the Crown. However, there is currently loan guarantee authority as authorized by Parliament against an upper limit of borrowings by these two corporations of \$1.35 billion for Canadair and \$450 million for de Havilland. Borrowings by these firms may be guaranteed up to the maximum authorized by Parliament. These corporations have requested loan guarantees because they could otherwise experience considerable difficulty in borrowing funds in the private sector primarily because of their capitalization structure. These guaranteed loans are intended to be, and in practice are, repaid directly by the corporations.

Before any guarantees may be issued, the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Finance, must first approve the terms and conditions of the specific loan as well as the guarantee respecting that loan. In the case of Canadair or de Havilland, the guarantee is given by the Minister of Industry, Trade and Commerce/Regional Economic Expansion on behalf of the Guarantor (Her Majesty in right of Canada).

A guarantee is a legal liability of the Crown and is treated as a contingent liability of the Government of Canada in the Accounts of Canada. The contingent liability is that amount for which the guarantee is actually issued and not for the amount which is authorized by Parliament. For example, in the case of de Havilland, Parliament had authorized guarantees on loans to an amount not exceeding \$450 million, although to the end of 1981, no guarantees had been issued and, thus, no contingent liability was recorded. No contingent liabilities are recorded for moneys which de Havilland borrows against the security of the assets of the company.

Canadair had borrowed some \$822 million to the end of 1981 of which \$150 million had been guaranteed. The guarantee authority was increased through Appropriation Act No. 4, 1981-82 to a level of \$1.35 billion and provides for the ability to guarantee other loans outstanding of the firm. The guarantee will be used to replace letters of comfort issued against loans borrowed by Canadair.

3. Letters of Comfort

It is the government's current policy to issue letters of comfort only in those instances where Parliamentary authority for a guarantee does not yet exist but where it is the government's intention to seek such authority. Approval for the issue of a letter of comfort is given by Governor in Council upon the recommendation of the Treasury Board and subject to the Minister of Finance's approval of the terms and conditions of the borrowing in question.

Letters of comfort have been used in the past to assist both Canadair and de Havilland to borrow funds until such time as guarantees could be issued. De Havilland, for example, borrowed \$70 million on the basis of a letter of comfort issued on December 24, 1976 by the Minister of Industry, Trade and Commerce, for the production of the Dash 7 aircraft. The letter of comfort, with an expiry date of December 31, 1980, was extended to September 1981 at which time it was no

2. Garanties fournies à l'appui des emprunts

La société Canadair Limitée et la société de Havilland Aviation du Canada Limitée ne sont ni des sociétés ni des agents de la Couronne. Toutefois, le Parlement a donné l'autorisation de garantir les emprunts de ces sociétés jusqu'à concurrence de \$1,35 milliard, dans le cas de Canadair, et de \$450 millions, pour la société de Havilland. A défaut des garanties que ces sociétés ont demandées, celles-ci pourraient connaître d'énormes difficultés pour emprunter des fonds dans le secteur privé, principalement en raison de leur mode de capitalisation. Les emprunts garantis doivent être remboursés directement par les entreprises, et ils le sont.

Avant de garantir un emprunt, le gouverneur en conseil doit d'abord approuver, sur avis conforme du ministre des Finances, les dispositions du prêt accordé à la société et celles de la garantie l'accompagnant. Dans le cas de Canadair ou de la société de Havilland, la garantie est fournie au nom du garant (Sa majesté la Reine du chef du Canada), par le ministre de l'Industrie et du Commerce ainsi que de l'Expansion économique régionale.

Une garantie constitue une obligation juridique de la Couronne; elle est considérée, dans l'établissement des comptes publics, comme un engagement éventuel du gouvernement du Canada. Cet engagement éventuel correspond au montant donné réellement en garantie, et non à celui autorisé par le Parlement. Par exemple, le Parlement a autorisé des garanties de \$450 millions pour les prêts consentis à la société de Havilland; toutefois, comme aucune garantie n'avait été donnée à la fin de 1981, il n'y a pas eu d'engagement éventuel inscrit dans les comptes. On n'indique pas non plus d'engagement éventuel pour les sommes que la société de Havilland emprunte en utilisant ses avoirs à titre de garantie.

A la fin de 1981, Canadair avait emprunté environ \$822 millions dont \$150 millions avaient été garantis. La Loi n° 4 de 1981-1982 portant affectation de crédits a haussé la limite des garanties à \$1,35 milliard et autorisé l'extension des garanties à d'autres prêts non remboursés de la société. Ces garanties remplaceront les lettres d'accord émises relativement aux emprunts faits par Canadair.

3. Lettres d'accord

La politique actuelle du gouvernement consiste à signer des lettres d'accord seulement lorsque le Parlement n'a pas encore autorisé le gouvernement à garantir l'emprunt en question, mais lorsque ce dernier à l'intention de faire une demande en ce sens. Le gouverneur en conseil autorise la signature d'une lettre d'accord sur avis conforme du Conseil du Trésor, à condition que le ministre des Finances approuve les dispositions de l'emprunt.

Jusqu'au moment où il a pu fournir des garanties, le gouvernement utilisait des lettres d'accord pour aider Canadair et la société de Havilland à effectuer des emprunts. Par exemple, la lettre d'accord signée le 24 décembre 1976 par le ministre de l'Industrie et du Commerce a permis à de Havilland d'emprunter \$70 millions pour la production de l'avion Dash 7. La date d'expiration de cette lettre fut reportée du 31 décembre 1980 à septembre 1981, date à laquelle elle n'était plus utile.

longer required. Appropriation Act No. 4, 1980-81 authorized the guarantee of loans to de Havilland to a limit of \$450 million.

Canadair has used letters of comfort since its purchase by the Crown in 1976 when an operating line of credit was issued to Canadair covered by a letter of comfort issued by the Minister of Industry, Trade and Commerce. The Challenger program was approved by the government in October 1976 and financial arrangements were made for a further line of credit supported by a loan guarantee authorized by Appropriation Acts No. 5, 1976-77 and No. 3, 1977-78 as well as a debenture.

In June 1978, refinancing of the guaranteed loan and the Challenger special operating line of credit was enabled through the issue of a letter of comfort.

By March 1979, an additional loan was secured by a letter of comfort and an increase in cash requirements by September 1979 resulted in a loan guarantee authorized by Appropriation Act No. 1, 1980-81.

By April 1981, the company identified further cash requirements and Treasury Board recommended an additional letter of comfort to be issued and replaced upon Parliamentary approval of further loan guarantees. In September 1981, Treasury Board again recommended further interim interim letters of comfort to be replaced upon Parliamentary approval of loan guarantees. This authority was obtained in Appropriation Act No. 4, 1981-82 with the result that the interim letters of comfort have either been replaced by the guarantees or will be allowed to expire. The guarantee limit was authorized at \$1,350 million and at the time of seeking this approval, outstanding letters of comfort and guarantees amounted to \$822 million.

Honourable Senators, I would at this time, be pleased to answer any questions of a general nature concerning these items.

En effet, la Loi n° 4 de 1980-1981 portant affectation de crédits a autorisé le gouvernement à garantir les emprunts contractés par la société de Havilland jusqu'à concurrence de \$450 millions.

Depuis que la Couronne a fait l'acquisition de Canadair en 1976, cette société jouit, pour ses frais d'exploitation, d'une marge de crédit financée en vertu d'une lettre d'accord signée par le ministre de l'Industrie et du Commerce. En octobre 1976, le gouvernement a approuvé le programme de construction de l'avion Challenger et pris des dispositions financières afin d'accorder une autre marge de crédit en consentant une garantie d'emprunt autorisée en vertu de la Loi n° 5 de 1976-1977 et de la Loi n° 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits, et par l'émission d'une débenture.

La signature, en juin 1978, d'une lettre d'accord a permis de refinancer l'emprunt garanti ainsi que la marge de crédit spéciale accordée à l'entreprise pour la construction du Challenger.

En mars 1979, une lettre d'accord a permis de garantir un autre emprunt; vu l'augmentation des besoins de liquidités de la société en septembre 1979, le gouvernement a garanti un autre emprunt en vertu de la Loi n° 1 de 1980-1981 portant affectation de crédits.

En avril 1981, la société a fait savoir qu'elle manquait encore de liquidités; le Conseil du Trésor a donc recommandé la signature d'une autre lettre d'accord qui serait remplacée par d'autres garanties d'emprunts, une fois celles-ci approuvées par le Parlement. En septembre 1981, le Conseil du Trésor a recommandé la signature de nouvelles lettres d'accord qui seraient remplacées par des garanties d'emprunt, une fois celles-ci approuvées par le Parlement. En vertu de la Loi n° 4 de 1981-1982 portant affectation de crédits, le gouvernement a soit remplacé les lettres d'accord temporaire par des garanties, soit décidé de les laisser échoir. La limite des garanties a été fixée à \$1,350 millions, en remplacement des lettres d'accord et des garanties en vigueur qui, au moment de la demande d'autorisation, totalisaient \$822 millions.

Honorables sénateurs, je répondrai maintenant à vos questions de nature générale.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING—COMPARAÎT

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Crown Corporations, Program Branch;

Mr. D. J. McEachran, Assistant Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, sociétés de la couronne, Direction des programmes;

M. D. J. McEachran, secrétaire adjoint, Direction des programmes.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, June 17, 1982

Issue No. 56

Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-111,
"An Act to provide supplementary
borrowing authority"

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 17 juin 1982

Fascicule n° 56

Seule et unique fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-111,
«Loi attribuant un pouvoir
d'emprunt supplémentaire»

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, June 16, 1982:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill C-111, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mercredi 16 juin 1982:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le Bill C-111, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 17, 1982
(59)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:35 a.m. to consider Bill C-111, "An Act to provide supplementary borrowing authority".

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Benidickson, Charbonneau, Hicks, Leblanc, Lewis, Steuart. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Frith and Stanbury.

From the Department of Finance the following witnesses were heard:

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;

Mr. P. M. Smith, Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

The Committee agreed to report Bill C-111, "An Act to provide supplementary borrowing authority" without amendment.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 JUIN 1982
(59)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, pour étudier le projet de loi C-111, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Benidickson, Charbonneau, Hicks, Leblanc, Lewis, Steuart. (7)

Présents, mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Frith et Stanbury.

Les témoins suivants du ministère des Finances comparaissent:

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;

M. P. M. Smith, directeur, Division de la politique fiscale, direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. G. W. King, directeur, Division des marchés des capitaux, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique.

Le Comité convient de faire rapport du projet de loi C-111, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», sans amendement.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 17, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-111, "An Act to provide supplementary borrowing authority" has in obedience to the order of reference of Wednesday, June 16, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 17 juin 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel on a renvoyé le Projet de loi C-111 intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 juin 1982, examiné ledit Projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 17, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-111 to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1982-83, met this day at 9.30 a.m. to consider the bill.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are gathered today to consider Bill C-111, to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1982-1983. Honourable senators will have received a revised notice of meeting. You previously received notice of an *in camera* meeting at which we had hoped to be examining our report on government policy and regional disparities. Bill C-111 intervened, but at any rate we were not really ready to present you with the particular draft report that we intended to study. That will have to wait until next week, probably.

With respect to Bill C-111, we are honoured to have with us Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister of Finance; Mr. Philip Smith, Director Gen, Fiscal Policy Division; and Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division. I understand that Mr. Drabble has an opening statement to make.

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister, Department of Finance: Mr. Chairman, perhaps I might make a couple of brief introductory remarks.

The Chairman: Please do, Mr. Drabble.

Senator Benidickson: Mr. Drabble is not noted on our notice of meeting, is he?

The Chairman: No, senator, he is not. We were fortunate to get him at the last minute.

Mr. Drabble: Mr. Chairman, honourable senators, I will simply make a short statement regarding this matter.

First of all, I would like to point out that the Financial Administration Act provides the statutory framework for government borrowing. We are addressing, in the bill that you have before you, new borrowing authority in the amount of \$6.6 billion. This bill refers to new money, because under section 38 of the Financial Administration Act there is continuing authority to borrow funds to repay maturing debt. This bill, therefore, is referring to new borrowing authority.

As to the amount, you will realize, gentlemen, that is the amount of financial requirement that was indicated by the Minister of Finance in his budget of November 12. As he indicated in his appearance before the house committee where this bill was being addressed, the total financing requirements of the government for the fiscal year 1982-83 will be appreciably larger than was estimated at the time of the budget. Of course, this reflects the much greater severity of the recession in the North American economies—both in Canada and in the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel a été déféré le bill C-111 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'exercice financier 1982-1983, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi C-111 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'exercice financier 1982-1983. Les honorables sénateurs auront reçu un avis révisé de convocation. Vous aviez tout d'abord été informés que l'on tiendrait une séance à huis clos pour étudier le rapport concernant la politique du gouvernement et les disparités régionales. Puis il y a eu le projet de loi C-111, mais de toute façon, nous n'étions pas vraiment prêts à vous présenter l'ébauche du rapport que nous avions l'intention d'étudier. Nous devrons probablement attendre jusqu'à la semaine prochaine avant de pouvoir le faire.

En ce qui concerne le projet de loi C-111, nous avons l'honneur d'avoir aujourd'hui avec nous M. B. J. Drabble, sous-ministre adjoint des Finances, M. Philip Smith, directeur général, Division de la Politique fiscale, et M. G. W. King, directeur, Division des marchés de capitaux. Je crois comprendre que M. Drabble désire faire une déclaration préliminaire.

M. B. J. Drabble, sous-ministre adjoint, ministère des Finances: Monsieur le président, qu'on me permette de faire une ou deux brèves remarques préliminaires.

Le président: Je vous en prie, monsieur Drabble.

Le sénateur Benidickson: Le nom de M. Drabble n'apparaît pas dans l'avis de convocation?

Le président: Non, sénateur. Nous avons eu la chance de le joindre à la dernière minute.

M. Drabble: Monsieur le président, honorables sénateurs, je ferai simplement une courte déclaration.

Premièrement, j'aimerais souligner que la Loi sur l'administration financière sert de cadre législatif en ce qui a trait aux emprunts du gouvernement. Dans le projet de loi que vous avez sous les yeux, il est question de nouveaux pouvoirs d'emprunt de 6,6 milliards. Ce projet de loi fait allusion aux nouvelles liquidités. En effet, aux termes de l'article 38 de la Loi sur l'administration financière, le gouvernement est autorisé en permanence à emprunter pour le paiement des titres qui arrivent à échéance. Le présent projet de loi fait donc allusion à un nouveau pouvoir d'emprunt.

Vous vous rendrez compte, messieurs, qu'il s'agit du montant qu'avait signalé le ministre des Finances dans son budget du 12 novembre. Comme celui-ci l'a indiqué à l'occasion de sa comparution devant le Comité de la Chambre qui avait été mandaté d'étudier ce projet de loi, les besoins financiers du gouvernement pour l'année financière 1982-1983 seront beaucoup plus importants qu'il n'avait d'abord été prévu dans le budget. Il va sans dire que cela est dû à l'aggravation de la récession des économies nord-américaines—tant au Canada

[Text]

United States—than was foreseen last November, and the impact that it has had particularly on the revenue side.

Mr. MacEachen has further indicated that he will be giving an update on both economic and the budgetary implications of the changed situation in the near future.

Senator Benidickson: What does that mean?

Mr. Drabble: I think he has now indicated that he will be making a statement before the recess for the summer, but I cannot be more precise than that, senator.

It will obviously be his intention to have such a statement well in advance of any request for further borrowing authority which will be needed before the end of the fiscal year, in light of the increased financing requirement of the government.

I think those are really all of the points I would like to make, Mr. Chairman.

The Chairman: I wonder if I could ask you to make one further point, and that is with respect to the \$3 billion contingency that existed in Bill C-59 for last year and which was referred to in the deputy leader's speech of last night?

Mr. Drabble: My understanding is that, under the Borrowing Authority Act for 1981-82, to the extent that that exceeded \$3 billion, it lapsed on March 31, 1982. Therefore, without new borrowing powers, the government will not be able to borrow the necessary funds to meet financial requirements.

Senator Benidickson: When you say it lapsed, are you just at a stalemate until you get this authority?

Mr. Drabble: Indeed, senator, we are facing a situation where, if no new authority were to be granted, there would be no authority to borrow.

I might mention, in this connection, that, in addition to what one might regard as the normal financing requirements of the government, as a result of the recent weakness of the Canadian dollar in exchange markets there has been a need to draw, in the first instance, on the various lines of credit that the government has, both with Canadian banks and with a few international banks. Such borrowing is something that has to be approved within the overall borrowing authority. Similarly, in order to bolster our holdings of foreign exchange in the official reserves, the government has just completed a borrowing in the Eurodollar market for \$750 million U.S.

Senator Benidickson: At what rate?

Mr. Drabble: At a rate of 14 $\frac{3}{8}$ ths, and it was priced at par. It was, from the point of view of Canada, a very successful operation. It represented, as I understand it, the largest single tranche issue in the Eurobond market.

Senator Hicks: Did you say \$750 million?

Mr. Drabble: Yes.

Senator Hicks: That is in U.S. dollars?

Mr. Drabble: Yes, senator, U.S. dollars.

[Traduction]

qu'aux États-Unis—laquelle dépasse les prévisions de novembre dernier, ce qui a eu une incidence sur les revenus en particulier.

M. MacEachen a ajouté qu'il réétudierait dans un avenir rapproché les répercussions tant économiques que budgétaires du changement de situation.

Le sénateur Benidickson: Qu'est-ce que cela signifie?

M. Drabble: Je crois qu'il a maintenant indiqué qu'il ferait une déclaration avant l'ajournement d'été, mais je ne puis être plus précis que cela, sénateur.

Compte tenu de l'accroissement des besoins financiers du gouvernement, il a de toute évidence l'intention de faire cette déclaration bien avant de déposer toute nouvelle demande de pouvoir d'emprunt qui pourrait s'avérer nécessaire avant la fin de l'année financière.

Je crois vraiment avoir abordé tous les points dont je voulais parler, monsieur le président.

Le président: Je me demande si je peux vous demander de nous parler également des 3 milliards du fonds pour éventualités dont il est question dans le projet de loi C-59 de l'année dernière et auxquels le leader suppléant a fait allusion hier soir.

M. Drabble: Si je comprends bien, aux termes de la Loi de 1981-1982 sur le pouvoir d'emprunt, dans la mesure où une fraction de l'emprunt était supérieur à 3 milliards, le pouvoir cessait d'avoir effet le 31 mars 1982. En l'absence de nouveaux pouvoirs d'emprunt, le gouvernement ne pourra donc emprunter ce qu'il lui faut pour respecter ses engagements financiers.

Le sénateur Benidickson: Lorsque vous dites que le pouvoir devenait caduc, cela veut-il dire que vous êtes simplement dans une impasse tant que vous n'obtenez pas ce pouvoir?

M. Drabble: De fait, sénateur, nous faisons face à une situation où, si aucun pouvoir ne nous est accordé, nous ne pourrions emprunter.

Je pourrais mentionner à cet égard qu'en plus de ce qu'on pourrait considérer comme des exigences financières normales du gouvernement, il a fallu, étant donné la faiblesse récente du dollar canadien sur les marchés du change, effectuer des retraits, dans un premier temps, sur les diverses lignes de crédit que possède le gouvernement tant auprès des banques canadiennes qu'auprès de quelques banques internationales. Ces emprunts doivent être approuvés dans le cadre du pouvoir d'emprunt global. De même, pour soutenir nos disponibilités en devises dans notre fonds officiel de réserves, le gouvernement vient tout juste de conclure un emprunt de 750 millions de dollars américains sur le marché de l'eurodollar.

Le sénateur Benidickson: A quel taux?

M. Drabble: A 14 $\frac{3}{8}$ pour cent et c'était au pair. Il s'agissait, du point de vue du Canada, d'une opération très réussie qui représentait, à ce qu'on m'a dit, la plus importante émission d'une seule tranche sur le marché des euro-obligations.

Le sénateur Hicks: Avez-vous dit 750 millions?

M. Drabble: Oui.

Le sénateur Hicks: C'est en dollars américains?

M. Drabble: Oui, sénateur.

[Text]

Senator Hicks: Therefore, that produced nearly one thousand million dollars in Canadian funds?

Mr. Drabble: That is right, yes.

Senator Benidickson: Might I just say something, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Senator Benidickson.

Senator Benidickson: I think this is pertinent to what has just been discussed. There was a reference made by the chairman to a contingency amount that had authority to March 31. If you have had difficulties, and I would suspect you have had, why do we get this bill in June? How have you carried on from the end of the last fiscal year to the presentation of Bill C-111?

Mr. Drabble: There was some remaining borrowing authority, as I understand it, under the arrangements up to March 31; but I am going to ask my colleague, Mr. King, to give some clarification on that point.

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division, Department of Finance: I think the borrowing authority in that contingency account is rather complicated, and I think a little difficult to explain, but I will try to do the best job I can.

The bill last year, in a sense, tried to distinguish, I think, between the amount that the government needed for its normal borrowing activity, an amount related to the financial requirements in the budget, and another amount which was regarded as a contingency requirement. That contingency requirement really relates, primarily, to the possibility of swings in the government's borrowing requirements because of the foreign exchange operations. The kind of volatility that markets and exchange rates have been through in the last few years has resulted in wide swings in all of the world's currencies, and the Canadian dollar has been affected by that. Our intervention program of trying to smooth and stabilize those kinds of swings means that if the dollar is running in one direction or the other—for instance, if it is declining, as it has been recently—our U.S. dollar reserves are used up, and then the government makes use of these stand-by lines of credit that Mr. Drabble has referred to which we have with Canadian international banks, and those have to be charged against borrowing authority. There therefore has to be an amount to enable us to deal with that situation over and above the government's normal cash requirements.

In the short run, that does lead to Canadian dollar balances; but there is a potential problem of timing, because those swings take place very quickly, particularly if they take place when Parliament is not in session, or, another risk of particular concern, during an election, when there is no possibility of returning to Parliament to get additional borrowing authority. In those circumstances it was felt prudent to have something there as an additional contingency amount.

The way the bill was structured last year, the borrowing authority that related in a sense to last year's financial year lapsed at March 31 of 1982; but the \$3 billion contingency

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Ce qui correspondait à environ 1 milliard de dollars canadiens?

M. Drabble: C'est exact.

Le sénateur Benidickson: Me permettez-vous d'ajouter quelque chose, monsieur le président?

Le président: Je vous en prie, sénateur Benidickson.

Le sénateur Benidickson: Je crois que ces propos sont en rapport avec ceux qui viennent d'être tenus. Le président a fait allusion à un fonds pour éventualités qui cessait d'avoir effet le 31 mars. Si vous avez éprouvé des difficultés, et je soupçonne que vous en avez eues, pourquoi étudions-nous ce projet de loi en juin? Comment avez-vous pu continuer à fonctionner entre la fin de la dernière année financière et la présentation du projet de loi C-111?

M. Drabble: Il nous restait quelques pouvoirs d'emprunt, d'après ce qu'on m'a dit, aux termes des ententes conclues jusqu'au 31 mars; mais je demanderais à mon collègue M. King de vous donner des précisions à ce sujet.

M. G. W. King, directeur, Division des marchés de capitaux, ministère des Finances: Je crois que le pouvoir d'emprunt dans ce fonds pour éventualités est assez compliqué et un peu difficile à expliquer; je vais toutefois essayer de faire de mon mieux.

Le projet de loi de l'an dernier, en un sens, essayait de faire une distinction, je crois, entre le montant dont le gouvernement avait besoin pour ses dépenses normales, montant associé aux besoins financiers prévus dans le budget, et un autre montant qui était considéré comme un fonds pour éventualités. Ce fonds est vraiment prévu en raison des changements qui pourraient survenir dans les exigences d'emprunt du gouvernement et qui sont imputables aux opérations de change. Ce genre d'instabilité qui a caractérisé les marchés et les taux du change au cours des dernières années ont entraîné des fluctuations importantes des cours des changes dans le monde entier, le dollar canadien en ayant subi les répercussions. Lorsque nous intervenons pour tenter de stabiliser ces fluctuations, c'est-à-dire lorsque le dollar fluctue à la baisse ou à la hausse—par exemple s'il est en baisse, comme ce fut le cas récemment—nos réserves en dollars américains s'épuisent de sorte que le gouvernement a recours à ces lignes de crédit de remplacement dont a parlé M. Drabble et que nous avons auprès des banques internationales; ces emprunts se font dans le cadre du pouvoir d'emprunt global. Nous devons donc disposer d'un montant nous permettant de nous sortir de l'impasse et d'aller au-delà des besoins en trésorerie du gouvernement.

À court terme, cela conduit à un excédent de dollars canadiens, mais il y a toujours la menace d'une mauvaise synchronisation, ces changements se produisant très rapidement, surtout lorsque le Parlement ne siège pas ou en temps d'élection, le risque étant d'autant plus grand, lorsqu'il n'y a aucune possibilité de rappeler les députés pour faire voter des crédits supplémentaires. C'est la raison pour laquelle on a jugé prudent de prévoir un fonds pour éventualités.

Dans le projet de loi de l'an dernier, le pouvoir d'emprunt qui se rapportait en un sens à l'exercice financier de l'an dernier, cessait d'avoir effet le 31 mars 1982. Les 3 milliards

[Text]

amount did not lapse—that was a permanent amount—and that, in effect, is the amount we are now operating on.

Senator Benidickson: You have not used it yet.

Mr. King: No.

Senator Benidickson: I am surprised.

Mr. King: We do not have the legal authority to do so. We cannot.

Senator Leblanc: Since 1980 this is the third bill asking for borrowing authority. We had Bill C-30, for \$12 billion. You remember that one, I suppose. Then you had Bill C-59, to which you referred, which was \$14 billion. I understand that \$3 billion has not lapsed, so that you can use it now. Now we have Bill C-111, which is for \$6.6 billion. Out of the previous money—the \$12 billion and the \$14 billion—there is only \$3 billion left, I understand, that you can use now, on top of the \$6.6 billion that you are asking for at present.

Mr. King: Again, it is complicated.

The Chairman: It should not be complicated, because you should be able to tell us how much of the \$3 billion is left, and that would answer the question. Everything else has lapsed, I gather, and the \$3 billion is all that has not lapsed.

Mr. King: There is one minor complication that I was going to get to.

The senator is correct with respect to the \$12 billion and the \$14 billion.

Senator Leblanc: In the \$12 billion you had a contingency, if I remember correctly, just as you had in the \$14 billion.

Mr. King: That is correct. The basic way that the borrowing authority has been working for the last few years, as a generalization—and there have been some shifts in detail—is that there have been some cancellations of the part of the amount that related to the financial requirements of the particular year to which the borrowing authority applied, at the end of the year, and there was a \$3 billion contingency requirement.

The one minor technical modification on that, is that there are some non-lapsing borrowing authorities which go back to 1978 and 1979, which were not cancelled.

Senator Benidickson: How does that come about? Is it because of the wording of the legislation?

Mr. King: It is the wording of the legislation. What in fact happened is that we had a transition, in practice, in the way these things were handled, which I was not around for, and I am not quite certain why it was done in that way. We have to go back to the mid-1970s and the way the borrowing authority was handled then. It was handled in a rather more low profile manner as part of the supply. An amount that was required would be requested, and all previous borrowing authority would be cancelled, so that at the time of the new request the

[Traduction]

sont restés inutilisés—il s'agissait d'un montant permanent—et c'est ce montant que nous utilisons maintenant.

Le sénateur Benidickson: Vous ne l'avez pas encore utilisé.

M. King: Non.

Le sénateur Benidickson: Cela m'étonne.

M. King: Nous n'avions pas le droit de le faire. Nous ne pouvions le faire.

Le sénateur Leblanc: Depuis 1980, il s'agit du troisième projet de loi attribuant un pouvoir d'emprunt. Nous avions eu le C-30 qui prévoyait 12 milliards. Vous vous en souvenez, je suppose. Vous avez eu ensuite le C-59 dont vous avez parlé et qui attribuit un pouvoir d'emprunt de 14 milliards. Si je comprends bien, les 3 milliards n'ont pas été utilisés et vous pouvez maintenant en disposer. Nous avons maintenant le C-111 qui prévoit un pouvoir d'emprunt de 6,6 milliards. Sur les crédits précédents—les 12 milliards et les 14 milliards—il ne reste que 3 milliards, si je comprends bien, qu'on peut utiliser maintenant, en plus des 6,6 milliards que vous demandez.

M. King: Une fois de plus, c'est compliqué.

Le président: Cela ne devrait pas être compliqué parce que vous devriez être en mesure de nous dire ce qu'il vous reste de ces 3 milliards et répondre ainsi à la question. Tout le reste a été dépensé et, si je comprends bien, il ne reste que ces 3 milliards.

M. King: Il y a une petite complication que j'étais sur le point d'expliquer.

Le sénateur a raison en ce qui concerne les 12 milliards et les 14 milliards.

Le sénateur Leblanc: Pour les 12 milliards, vous aviez un fonds pour éventualités si je me rappelle bien, tout comme c'était le cas pour les 14 milliards.

M. King: C'est exact. En règle générale, le fonctionnement de base du pouvoir d'emprunt, au cours des dernières années... et il y a eu certains changements dans le détail... a été exercé en fonction de certaines annulations de la partie du montant qui était rattachée aux besoins financiers de l'année à laquelle s'appliquait ce pouvoir d'emprunt, à la fin de l'année, d'où un fonds pour éventualités de 3 milliards.

La modification technique mineure à cet égard, c'est qu'il y a certains pouvoirs d'emprunt non utilisés qui remontent à 1978 et à 1979 et qui n'ont pas été annulés.

Le sénateur Benidickson: Comment cela est-il arrivé? Est-ce à cause du libellé de la loi?

M. King: Oui. Ce qui s'est en fait produit, c'est que nous avons eu une transition, en pratique, quant à la façon de procéder, à laquelle je ne puis rien et dont je ne suis pas très sûr de connaître les causes. Il nous faut remonter au milieu des années 70 et à la façon dont le pouvoir d'emprunt était alors exercé. On procédait de façon beaucoup plus discrète en l'intégrant aux crédits budgétaires accordés. Un montant qui était requis serait demandé et tous les pouvoirs d'emprunt antérieurs seraient annulés, de sorte qu'au moment de la

[Text]

cancellation of the previous borrowing authority would take place. Then there was a transition period in there, where there was a change from a situation where the new bill cancelled the preceding borrowing authority outstanding, to a situation where the new bill had its own kind of sunset, or self-destruct clause, which is the kind of situation we are in now, where the borrowing authority obtained in the bill has a date of extinction in the bill which provides it. What happened is that in that kind of transition period there were a couple of bills that were kind of in between, which did not provide for an automatic cancellation of the borrowing authority that they asked for, and then the subsequent bills, which provided for the sunset clause, or automatic self-destruction of the borrowing authority, did not cancel that previous amount. As a result of those there is about \$600 million odd of borrowing authority that relates back to those periods. The actual figure is above \$3 billion. It is about \$3.6 billion.

Senator Leblanc: So you can use that \$3.6 billion on top of the \$6.6 billion, if the bill is passed. You are forecasting that you need now about \$10 billion. That is it?

Mr. King: No. I would say that for the reasons I have explained we always need that contingency of about \$3 billion. Our position would be that we would prefer never to have our borrowing authority outstanding below \$3 billion.

The Chairman: But you are not updating your contingency. What you are proposing to do, it seems to me, is use the \$6.6 billion authority for current needs, and retain all, or as much as possible, of the \$3.6 billion as a contingency fund. Is that correct? In other words, have you at this point spent any of the \$3.6 billion?

Mr. King: Yes, we have.

The Chairman: How much is left? Just a ball-park figure.

Mr. King: I can give you a fairly precise figure, with one caveat. There is one element in the use of borrowing authority which is published with a lag, and I prefer to work from published figures. The drawings on the international stand-by lines are only published on the second business day of each month, when the foreign exchange reserves are published, and I think honourable senators will realize, for obvious reasons, the need to keep confidential the situation with regard to the exchange fund because of the relationship that it has to the government's intervention activities.

Senator Benidickson: Are you talking about protecting the dollar?

Mr. King: That is correct. The activity in the exchange fund dealing with the dollar is only published on a particular basis. The numbers on the exchange reserves and the use of the stand-by lines of credit in relation to the exchange reserves are only published at the end of each month, on the second following business day.

[Traduction]

présentation de la nouvelle demande, il y aurait annulation du pouvoir d'emprunt antérieur. Il y a eu ensuite une période de transition où l'on est passé d'une situation où le nouveau projet de loi annulait le pouvoir d'emprunt précédent à une situation où le nouveau projet de loi avait sa propre disposition de limitation de durée ou d'autodestruction. C'est le genre de situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle, alors que le pouvoir d'emprunt conféré par le projet de loi est assorti d'une date limite. Ce qui s'est passé, c'est qu'au cours de cette période de transition, certains projets de loi ne prévoyaient pas l'annulation automatique du pouvoir d'emprunt qui avait été demandé, tandis que d'autres, qui comportaient une disposition de limitation de durée ou d'autodestruction automatique du pouvoir d'emprunt, n'annulaient pas le montant précédent. C'est ainsi que nous nous retrouvons avec un pouvoir supplémentaire d'emprunt de 600 millions qui remonte à ces périodes. Ce chiffre est en fait supérieur à 3 milliards; il s'élève à environ 3,6 milliards.

Le sénateur Leblanc: Vous pourrez donc vous servir de ces 3,6 milliards en plus des 6,6 milliards si le projet de loi est adopté. Vous prévoyez avoir maintenant besoin d'environ 10 milliards. Est-ce exact?

M. King: Non. Je dirais que, pour les raisons que j'ai déjà expliquées, nous avons toujours besoin de ce fonds pour éventualités d'environ 3 milliards. Nous préfererions ne jamais voir notre pouvoir d'emprunt tomber en deçà de ce montant.

Le président: Mais vous ne mettez pas à jour votre fonds pour éventualités. Ce que vous proposez, il me semble, c'est de vous servir de ce pouvoir d'emprunt de 6,6 milliards pour les besoins courants et de conserver intégralement, ou du moins dans la mesure du possible, les 3,6 milliards comme fonds pour éventualités. Est-ce exact? Autrement dit, avez-vous déjà dépensé une partie des 3,6 milliards?

M. King: Oui.

Le président: Combien en reste-t-il? Donnez-moi seulement un chiffre approximatif.

M. King: Je peux vous citer un chiffre relativement précis, mais je dois faire une mise en garde. Un des éléments de l'utilisation du pouvoir d'emprunt est publié avec un certain retard, et je préfère me fonder uniquement sur des chiffres publiés. Les données relatives aux tirages sur les lignes de crédit internationales permanentes ne sont publiées que le deuxième jour ouvrable de chaque mois, en même temps que les chiffres sur les réserves en devises étrangères, et je pense que les honorables sénateurs comprendront la nécessité, pour des raisons évidentes, de ne pas divulguer de renseignements sur la caisse des changes en raison de ses liens avec les interventions gouvernementales.

Le sénateur Benidickson: Voulez-vous parler de la protection du dollar?

M. King: C'est exact. L'activité de la caisse des changes au sujet du dollar est publiée selon des modalités particulières. Les données relatives aux réserves en devises étrangères et à l'utilisation des lignes de crédit permanentes en ce qui a trait à ces réserves ne sont publiées que le deuxième jour ouvrable suivant la fin de chaque mois.

[Text]

Senator Benidickson: A great deal has happened in the last month.

Mr. Drabble: Since the beginning of June, exactly, yes.

The Chairman: So the figures you are giving us are as of what date, then?

Mr. King: With respect to the use of the stand-by lines of credit they will be as at what had been published at the beginning of June with respect to the activity during May. All of the other borrowing activity of the government is, of course, announced at the time it takes place.

The Chairman: Those are the dates for which you are going to give us the figures.

Mr. King: That is correct.

The Chairman: And the foreign exchange reserves up to the end of May and the current picture on other borrowings.

Mr. King: That's right. On that basis the borrowing authority outstanding now would be about \$1 billion.

The Chairman: Out of \$3.6 billion?

Mr. King: Yes.

Senator Leblanc: In Bill C-111 you are not asking for any contingency, because you have that reserve of close to \$3 billion which is already there. Is that the way we should interpret that?

Mr. King: With respect to the contingency, you have to go back and look at the history of this bill. The bill itself was not introduced in February, but the borrowing authority component of this bill was introduced in February, along with some tax measures. As you are very much aware, there was some disagreement in the House of Commons with respect to the extent that the government should lock different subjects into one bill. So the details of this bill date back to February and were based on the cash requirements in the budget. If the economic situation had not changed and the cash requirements in the budget had turned out, and if this bill had been passed prior to March 31, we would have been in the situation where we would have had the \$6.6 billion that we would have required to meet the borrowing for fiscal 1982-83, and, in addition, the \$3 billion of contingency would not have lapsed, would have been intact, and therefore we would have had in this year an amount for our financial requirements plus this contingency amount.

Because of the delays in the passage of the bill, and the fact that it had to be reintroduced, and so on, we have now eaten into that contingency amount, and the minister has said that he will be coming back for additional borrowing authority prior to the end of this fiscal year, and at that point the issue of the \$3 billion contingency would again have to be addressed.

Senator Benidickson: Regarding that contingency fund of \$3.9 billion, is it now down to \$1 billion?

Mr. King: On the basis of public figures, that is where it is.

Senator Leblanc: Why are we pressed for time with that bill? It has been around since February. Now we are coming

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Il s'est passé beaucoup de choses au cours du dernier mois.

M. Drabble: Depuis le début de juin, oui, effectivement.

Le président: Les chiffres que vous nous citez datent donc de cette période?

M. King: Les données relatives à l'utilisation des lignes de crédit permanentes sont celles qui ont été publiées au début de juin au sujet de l'activité de mai. Tous les autres emprunts du gouvernement sont évidemment annoncés au moment où ils sont contractés.

Le président: Il s'agit des dates pour lesquelles vous allez nous donner des chiffres.

M. King: C'est exact.

Le président: Et des données sur les réserves en devises étrangères jusqu'à la fin de mai, ainsi que sur la situation actuelle en ce qui a trait aux autres emprunts.

M. King: Oui. Si l'on se fie à ces chiffres, le pouvoir d'emprunt qui reste maintenant s'élèverait à 1 milliard.

Le président: Sur les 3,6 milliards?

M. King: Oui.

Le sénateur Leblanc: Vous ne demandez pas de fonds pour éventualités dans le projet de loi C-111 parce que vous disposez déjà de cette réserve de près de 3 milliards. Est-ce ainsi que nous devons interpréter la chose?

M. King: En ce qui a trait au fonds pour éventualités, il faut retourner en arrière et étudier l'historique de cette mesure législative. Le projet de loi lui-même n'a pas été déposé en février, mais ses éléments relatifs au pouvoir d'emprunt ont été présentés à ce moment-là en même temps que certaines mesures fiscales. Comme vous le savez très bien, il y a eu des accord à la Chambre des communes au sujet du nombre d'éléments à intégrer dans un même projet de loi. Les détails de ce projet de loi remontent donc au mois de février et étaient fondés sur les besoins de trésorerie exposés dans le budget. Si la situation économique n'avait pas changé, si les besoins de trésorerie exposés dans le budget avaient été satisfaits, et si ce projet de loi avait été adopté avant le 31 mars, nous aurions maintenant les 6,6 milliards nécessaires pour assumer nos emprunts pour l'année financière 1982-1983. Par ailleurs, le fonds pour éventualités de 3 milliards aurait été intact; nous aurions donc disposée pour cette année des fonds nécessaires pour nos besoins financiers en plus de ce fonds pour éventualités.

En raison notamment des retards dans l'adoption du projet de loi et du fait qu'il a dû être déposé une deuxième fois, nous avons dû puiser dans ce fonds pour éventualités, et le Ministre a dit qu'il demanderait un pouvoir d'emprunt supplémentaire avant la fin de la présente année financière; la question du fonds pour éventualités de 3 milliards devra être soulevée à nouveau à ce moment-là.

Le sénateur Benidickson: Ce fonds pour éventualités de 3,9 milliards est-il maintenant réduit à 1 milliard?

M. King: Selon les chiffres publiés, oui.

Le sénateur Leblanc: Pourquoi devons-nous nous dépêcher à étudier ce projet de loi? Il est dans l'air depuis février, et nous

[Text]

to the end of June. It would seem that the bill is now a pressing matter and we have to deal with it as soon as possible, put it through third reading in the chamber and have royal assent as soon as possible. If you have a contingency of \$3 billion—

Senator Benidickson: There is only \$1 billion now.

The Chairman: Perhaps we can assume that the \$1 billion has gone.

Senator Leblanc: Why are we pressed in the Senate, since it has been in the House of Commons since February? Why did not the House proceed with it as soon as possible. Then we would have had more time here to study the bill. Perhaps my question should be addressed to the minister, but he is not here. Perhaps you can reply. Perhaps it is an unfair question to put to you.

Mr. King: There have been certain delays in the House. I suppose there are a variety of views on their appropriateness.

Senator Leblanc: So it is a pressing matter—and we are the ones who are pressed.

Mr. Drabble: There is a degree of urgency, indeed.

The Chairman: Regarding the \$750 million that we borrowed in the Euro-dollar market, is the \$1 billion figure after that issue?

Mr. Drabble: Yes.

The Chairman: So at the beginning of June there was \$1 billion left?

Mr. Drabble: Yes, on the basis of the present—

The Chairman: One might assume that the \$1 billion was used up in defence of the dollar in the month of June, and one might assume that you could be out of money altogether.

Senator Leblanc: That could be the situation now.

Mr. Drabble: It could be.

The Chairman: Which could indicate a fair degree of urgency for this bill?

Mr. Drabble: Yes.

The Chairman: What would happen if Parliament did not pass this bill—if the assumption is correct and you are out of the money?

Mr. Drabble: As I understand it, obviously there would be constraints with regard to activities, certainly in the foreign exchange market. There could be foreign exchange intervention. That would be one possible consequence—although there could be some alternative ways, that would not involve the Government of Canada directly, by which one might be able to deal with the situation. I do not want to get into speculations on that point, but that would certainly be one way that constraint would apply. So far as the debt management of the Government of Canada is concerned, of course, there are fairly sizable cash balances that the government holds at the present time. For one thing, with regard to the foreign exchange intervention, as those funds are drawn down there is an increase in the cash requirement of the government. So far as the domestic financing situation is concerned, for a limited

[Traduction]

arrivons maintenant à la fin de juin. Il semblerait que le projet de loi soit maintenant urgent et que nous devions nous en occuper, c'est-à-dire le soumettre en troisième lecture à la Chambre et lui donner la sanction royale, le plus vite possible. Si nous avons un fonds pour éventualités de 3 milliards...

Le sénateur Benidickson: Il ne s'élève plus qu'à un milliard.

Le président: Nous pouvons peut-être même supposer que ce montant d'un milliard a été dépensé.

Le sénateur Leblanc: Pourquoi sommes-nous si pressés au Sénat puisque le projet de loi traîne à la Chambre des communes depuis février? Pourquoi la Chambre ne l'a-t-elle pas étudié plus vite? Nous aurions eu plus de temps pour l'examiner. Je devrais peut-être adresser ma question au Ministre, mais il n'est pas ici. Vous pourriez peut-être me répondre, même si c'est un peu injuste de vous poser cette question.

M. King: Il y a eu certains retards à la Chambre, et j'imagine que les opinions diffèrent sur leur bien-fondé.

Le sénateur Leblanc: C'est donc une question urgente, et c'est nous qui nous faisons pousser dans le dos.

M. Drabble: Il y a effectivement une certaine urgence.

Le président: Ce chiffre d'un milliard a-t-il été calculé après l'emprunt de 750 millions sur le marché des eurodollars?

M. Drabble: Oui.

Le président: Il restait donc un milliard au début de juin?

M. Drabble: Oui, selon les actuels...

Le président: On pourrait donc supposer que ce montant d'un milliard a été utilisé pour défendre le dollar au mois de juin et que nous n'avons plus d'argent du tout.

Le sénateur Leblanc: Cela se pourrait bien.

M. Drabble: Oui.

Le président: Ce qui indiquerait que ce projet de loi est assez urgent?

M. Drabble: Oui.

Le président: Que se passerait-il si le Parlement n'adoptait pas ce projet de loi, si ma supposition est exacte et que vous n'avez plus d'argent?

M. Drabble: Si je comprends bien, il y aurait évidemment des contraintes en ce qui a trait à notre activité, au moins sur le marché des changes. Il pourrait y avoir une intervention en ce sens. Ce serait une des conséquences possibles, mais il pourrait y avoir d'autres moyens, qui ne toucheraient pas directement le gouvernement du Canada, de résoudre ce problème. Je ne veux pas me lancer dans les hypothèses sur ce point, mais ce serait certainement une des formes de contraintes. En ce qui a trait à la gestion de la dette du gouvernement du Canada, ce dernier dispose bien sûr d'une encaisse importante à l'heure actuelle. D'une part, pour ce qui est de l'intervention sur le marché des changes, à mesure que ces fonds sont utilisés, les besoins de trésorerie du gouvernement augmentent. Quant à la situation du financement intérieur, du moins pour une période limitée, il serait possible de répondre aux besoins

[Text]

period at least, it would be possible to take care of the government's domestic financial requirements. That is not so pressing. On the external side, as I say, there are possibilities which might indeed have to be contemplated—but it would certainly be an uncomfortable situation.

Senator Leblanc: I am not clear on section 38 of the Financial Administration Act. In your opening remarks, Mr. Drabble, I believe you said that the government has authority for borrowing under that section. Perhaps I did not fully understand what you meant.

Mr. Drabble: With regard to the bill before you, this one is in relation to section 38, which deals with new money.

Senator Leblanc: In the Financial Administration Act there is no authority for the government to borrow. If it wishes to borrow it needs a bill.

Mr. King: Again it is a technical point. The borrowing authority, in a sense, refers only to new money. I think that was the point being made. The government can borrow to repay debt. One example is our weekly treasury bill options. The amount of turnover in the weekly treasury bill options has recently been running at about \$1 billion. A one-year option has been running about \$1.3 billion to \$1.4 billion. When \$1 billion of treasury bills mature and \$1 billion is reissued, that does not have any impact on borrowing authority. The borrowing authority is used only to the extent that more treasury bills are issued than mature.

Senator Benidickson: A year ago what would be the average treasury bill requirement.

Mr. King: It probably has not changed that much. The treasury bill tender fluctuates through time, because, in fact, we use the treasury bill as our first method of adjusting to the swings in cash requirements. For instance, there is a seasonal demand for cash in the first quarter of the year. So that puts some pattern into our treasury bill requirements. There are cash inflows which come from the CSB campaign in November, and that puts another seasonal pattern in. The final factor, which is not predictable, is our activity in the foreign exchange market. In a situation where the Canadian dollar is weakening, we are supplying U.S. dollars and acquiring Canadian dollars. Therefore our Canadian dollar cash requirements go down; so we can cut back on the issue of treasury bills. In a period when the Canadian dollar is strengthening, such as it was in the fall of last year, we are then in a situation of taking in American dollars and providing Canadian dollars in the market. Then if the cash balance is low, we have to speed up the pace of Treasury Bill activity.

Senator Benidickson: On this matter of foreign exchange and supporting or otherwise the level of the Canadian dollar, who is dominant? Is it the Governor of the Bank of Canada or is it the Minister of Finance and his staff?

Mr. Drabble: As a formal matter, it is the responsibility of the Minister of Finance and his officials. As a practical matter

[Traduction]

financiers du gouvernement en ce sens. Cet aspect n'est pas aussi urgent. Du côté extérieur, comme je l'ai dit, il existe diverses possibilités, auxquelles il faudra peut-être effectivement avoir recours; de toute façon, la situation serait certainement difficile.

Le sénateur Leblanc: Je ne comprends pas très bien l'article 38 de la Loi sur l'administration financière. Monsieur Drabble, vous avez dit, je pense, dans votre déclaration préliminaire, que le gouvernement avait le pouvoir d'emprunter en vertu de cet article. Je n'ai peut-être pas tout à fait bien compris ce que vous vouliez dire.

M. Drabble: Le projet de loi que vous avez devant vous se rattache à l'article 38, qui porte sur les nouveaux crédits.

Le sénateur Leblanc: La Loi sur l'administration financière n'autorise pas le gouvernement à emprunter; si celui-ci désire le faire, il faut qu'il présente un projet de loi en ce sens.

M. King: Il s'agit encore là d'une question de procédure. En un sens, le pouvoir d'emprunt ne porte que sur les nouveaux crédits. Je pense que c'est ce que nous voulions souligner. Le gouvernement peut emprunter pour rembourser sa dette; les options hebdomadaires relatives aux bons du Trésor en sont un exemple. Le chiffre de ventes de ces bons s'élève depuis quelque temps à 1 milliard environ; sur un an, il a été d'environ 1,3 ou 1,4 milliard. Lorsque des bons du Trésor d'une valeur d'un milliard arrivent à échéance et que de nouveaux bons sont émis pour un autre milliard, il n'y a aucune répercussion sur le pouvoir d'emprunt. Celui-ci n'est utilisé que dans la mesure où les bons du Trésor émis sont plus nombreux que ceux qui arrivent à échéance.

Le sénateur Benidickson: Il y a un an, quels étaient en moyenne les besoins en bons du Trésor?

M. King: Cela n'a probablement pas changé beaucoup. Les ventes de bons du Trésor fluctuent parce qu'en fait, nous utilisons ces bons comme première méthode d'ajustement aux variations des besoins de trésorerie. Par exemple, il y a une demande saisonnière de liquidités au cours du premier trimestre de l'année. C'est une tendance marquée de nos besoins en bons du Trésor. Il y a par ailleurs des rentrées d'argent lors de la campagne de vente d'obligations d'épargne du Canada en novembre; c'est une autre tendance saisonnière. Le dernier facteur, qui est imprévisible, c'est notre activité sur le marché des changes. Lorsque le dollar canadien est la baisse, nous vendons des dollars américains et acquérons des dollars canadiens. Par conséquent, nos besoins de trésorerie en dollars canadiens diminuent; nous pouvons donc limiter nos émissions de bons du Trésor. Lorsque le dollar canadien reprend de la vigueur, comme il l'a fait l'automne dernier, nous pouvons alors acheter des dollars américains et fournir des dollars canadiens sur le marché. Alors, si notre encaisse est faible, nous devons augmenter l'émission de bons du Trésor.

Le sénateur Benidickson: Sur cette question de devises étrangères et de soutien, ou autre, du niveau du dollar canadien, qui prédomine? Est-ce le gouverneur de la Banque du Canada ou le ministre des Finances et son personnel?

M. Drabble: En principe, cette responsabilité incombe au ministre des Finances et à ses fonctionnaires. En pratique, bien

[Text]

there is, of course, very close collaboration between the Bank of Canada and the Department of Finance on these matters. It is the bank which conducts the intervention and which is in very close—hour by hour, minute by minute—contact with markets and, therefore, they have an important advisory role to play in this matter. Normally, the policies are developed, but as a formal matter of authority, the bank is the agent and the government, in the person of the Minister of Finance, has the responsibility of authority.

Senator Benidickson: So the Ministry of Finance is on top in such matters?

Mr. Drabble: That is correct.

Senator Benidickson: Does that follow from some difficulties we had some years ago when the Governor of the Bank was Mr. Coyne?

Mr. Drabble: I don't think I recall the episode to which you refer, needless to say, Senator, because I happened to be on the staff of the Bank of Canada at that time.

I think the nature of the foreign exchange operation has been in effect defined by the fact that the greater part of the foreign exchange reserves of Canada are an account of the Government of Canada, so that matter has always been a clearly defined responsibility. It is true that the Bank of Canada usually has some portion of the total reserves that are published, but it is usually a fairly small part and it arises normally from various operations between the government and the central bank. This is different from some of the other countries, such as Germany, where the entire foreign exchange reserves are in an account of the central bank. But that has never been the situation, as I understand it, in Canada. That is something that has always been clearly defined. From my personal experience, it has always been a collaboration that has worked extremely smoothly.

Le sénateur Leblanc: A la Chambre des communes, mardi le 15 juin, l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances), a fait une déclaration concernant le projet de loi C-111, à la page 18477. Il disait ceci, et j'extrait, là, quelques parties de son discours:

Aujourd'hui, l'économie canadienne est dans une position beaucoup plus faible qu'en novembre dernier, ce qui a eu et continuera d'avoir une incidence évidente sur les recettes et les dépenses gouvernementales et, partant, sur notre situation financière et nos besoins d'argent.

A la suite de ces événements, nous nous attendons à voir nos besoins financiers augmenter et à devoir demander à la Chambre un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année 1982-1983, avant la fin de l'année financière. My question is this: if we know now that we need more money, why is there no request for more money in Bill C-111?

Mr. Drabble: I think this question was put to the Minister of Finance in the committee of the House of Commons, and in his reply he said he did not feel that it was appropriate to request an amount larger than the one that had been indicated in his last formal statement on accounting, which was the

[Traduction]

entendu, la Banque du Canada et le ministère des Finances collaborent très étroitement sur ces questions. C'est la Banque qui fait les interventions et qui reste très étroitement en contact, à chaque heure, et à chaque minute, avec les marchés; ainsi, elle a un rôle consultatif important à jouer à cet égard. Normalement, les politiques sont élaborées, mais en ce qui touche à la question du pouvoir d'emprunt, la banque est l'agent et le gouvernement, en la personne du ministre des Finances, en est chargé au premier chef.

Le sénateur Benidickson: Ainsi, le ministère des Finances tient le haut du pavé sur ces questions?

M. Drabble: C'est exact.

Le sénateur Benidickson: Est-ce à cause de certaines difficultés que nous avons éprouvées il y a quelques années lorsque M. Coyne était gouverneur de la Banque?

M. Drabble: Je ne crois pas me souvenir de l'épisode dont vous parlez, sénateur, bien que je faisais partie du personnel de la Banque du Canada à l'époque.

A mon avis, la nature des opérations sur les devises étrangères découle en réalité du fait que la plus grande partie des réserves de devises étrangères du Canada sont versées dans un compte du gouvernement du Canada; ainsi, cette question a toujours été une responsabilité clairement définie. Il est vrai qu'habituellement la Banque du Canada dévoile publiquement une certaine partie des réserves totales, mais il s'agit le plus souvent d'une partie assez minime qui découle d'ordinaire de diverses opérations bancaires entre le gouvernement et la banque centrale. Il n'en n'est pas de même dans certains autres pays, tels que l'Allemagne, où toutes les réserves de devises étrangères sont versées dans un compte de la banque centrale. Mais, si je ne me trompe, cela n'a jamais été le cas au Canada. La situation a toujours été clairement définie. D'après mon expérience personnelle, ce travail en collaboration s'est toujours fait sans aucun heurts.

Senator Leblanc: In the House of Commons, on Tuesday, June 15th, the Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance), made a statement on Bill C-111, on page 18477. He said, and I am quoting from his speech:

Today the Canadian economy is in a much weaker position than it was last November, and this has had and will continue to have an obvious impact on government revenues and expenditures and, consequently, on the fiscal position and financial requirements.

Following these developments, we would expect an increase in our financial needs and having to ask the House for a supplementary borrowing authority for the year 1982-83, before the end of the fiscal year. Ma question est la suivante: si nous savons maintenant que nous avons besoin de plus d'argent, pourquoi n'en demande-t-on pas dans le projet de loi C-111?

M. Drabble: Cette question a été posée au ministre des Finances, devant le Comité de la Chambre des communes, et il a répondu qu'il jugeait qu'il ne convenait pas de demander un montant supérieur à celui qui avait été indiqué dans sa dernière déclaration officielle sur la comptabilité, soit le budget

[Text]

budget of November 12th. He said at that time that it was his intention to produce an update, but he did not feel, since he had not made such a statement, that it would be appropriate to ask for more than the \$6.6 billion that was indicated in the budget.

Senator Leblanc: Therefore, if there is to be another bill, I suppose we can expect it this fall. In any event, I hope that you will give us in the Senate more time to study it and not put us in a position of pressing it through. Perhaps you could pass that along to the minister, that we do not like to be pressed on this type of bill in particular. I should think that you can forecast what will be the needs and at that time prepare the bill as soon as possible allowing us time to examine it without being pressed.

Mr. Drabble: Senator, I thank you. You can be assured that your concerns, which I appreciate, will indeed be reported to the minister.

The Chairman: I would like to come back to this question of the contingency. As I understand it, \$3 billion of the contingency was authorized in Bill C-59. There is another \$600 million that was authorized, as of what date?

Mr. King: I believe it was 1978/79.

The Chairman: That would be for the year ending March 31, 1979, would it not?

Mr. King: In fact, it is even more complicated than that, I regret to say. The amount that appeared really arose from the fact that in 1981 the borrowing authority did not receive Royal Assent until April 7 or April 8. In the way in which borrowing authority is measured in an amendment to the Financial Administration Act—which is a particularly turgid one—I might say, I find I understand it only slightly, after I have read it very carefully three times. But I know that the essence of it is that in a sense borrowing authority is kept track of on that basis. What happened was that between March 31 when all the old borrowing authority expired and April 7 when the new borrowing authority was passed, the debt was repaid, which had the effect of automatically blowing up the borrowing authority to \$600 million. So the debt is not even that which is left over from 1978/79. I believe there was approximately \$90 million left over from 1978/79. In the one week in which the debt was repaid the borrowing was increased to \$600 odd million extra.

The Chairman: What disturbs me is that it would appear that in your judgment you have \$3.6 billion of contingency funds for which you never to come back to parliament, and it is your intention, if we can assume that a substantial chunk of the \$1 billion that is left has been spent and that you have largely spent the \$3.6 billion of contingencies, to take the \$6.6 billion that would be authorized by Parliament and treat \$3.6 billion as being a filling up of the contingency amount. I have no objection to there being a contingency amount, but I think you should come to Parliament each time and name what that

[Traduction]

du 12 novembre dernier. Il a déclaré à ce moment-là qu'il avait l'intention de présenter une nouvelle version du budget, mais qu'il ne jugeait pas, puisqu'il n'avait fait aucune déclaration de la sorte, qu'il conviendrait de demander plus que les 6,6 milliards de dollars mentionnés dans le budget.

Le sénateur Leblanc: Ainsi, s'il doit y avoir un autre projet de loi, je suppose que nous pouvons prévoir qu'il sera déposé cet automne. De toute façon, j'espère que vous nous donnerez au Sénat plus de temps pour l'étudier au lieu de nous mettre au pied du mur. Peut-être pourriez-vous transmettre ce message au ministre: nous n'aimons pas être poussés dans le dos, surtout pour ce genre de projet de loi. A mon avis, nous pouvons prévoir quels seront les besoins et, à ce moment-là, rédiger le projet de loi le plus tôt possible, en nous accordant du temps pour l'examiner sans être pressés de toutes parts.

M. Drabble: Sénateur, je vous remercie. Soyez assuré que vos préoccupations, auxquelles je suis sensible, seront signalées au ministre.

Le président: Je voudrais revenir au fonds de prévoyance. Si je ne me trompe, un montant de 3 milliards de dollars, au titre du fonds de prévoyance, a été autorisé dans le projet de loi C-59. En quelle année un autre montant de 600 millions de dollars a-t-il été autorisé?

M. King: Je crois que c'était en 1978-1979.

Le président: C'est-à-dire pour l'année se terminant le 31 mars 1979, n'est-ce pas?

M. King: En fait, je suis peiné de le dire, c'est encore plus compliqué. En réalité, le montant indiqué découlait du fait qu'en 1981, le pouvoir d'emprunt n'a reçu la sanction royale que le 7 ou le 8 avril. Étant donné la façon particulièrement ampoulée—je dois l'avouer—dont le pouvoir d'emprunt est calculé dans une modification apportée à la Loi sur l'administration financière, je ne la comprends que très partiellement, même après l'avoir lue très attentivement à trois reprises. Mais je sais qu'en substance on suit l'évolution du pouvoir d'emprunt en se fondant, dans un certain sens, sur cette modification. Ce qui est arrivé, c'est qu'entre le 31 mars, date où tout l'ancien pouvoir d'emprunt est arrivé à échéance, et le 7 avril, lorsque le nouveau pouvoir d'emprunt a été autorisé, la dette a été remboursée, ce qui a eu pour effet de gonfler automatiquement le pouvoir d'emprunt à 600 millions de dollars. Ainsi, la dette ne représente même pas celle qui est en souffrance depuis 1978-1979, soit, si je ne me trompe, environ 90 millions de dollars. La semaine pendant laquelle la dette a été remboursée, le pouvoir d'emprunt est passé à quelque 600 millions de dollars supplémentaires.

Le président: Ce qui m'ennuie un peu, c'est qu'il semblerait qu'à votre avis, vous disposez d'un fonds de prévoyance de 3,6 milliards de dollars dont vous n'avez jamais à rendre compte au Parlement, et vous avez l'intention, si vous pouvez présumer qu'une grande fraction du montant de 1 milliard qui reste à dépenser et que vous avez dépensé en grande partie le montant de 3,6 milliards de dollars au titre du fonds de prévoyance, de prendre les 6,6 milliards qui seraient autorisés par le Parlement et de considérer le montant de 3,6 milliards comme un dépôt dans le fonds de prévoyance. Je n'ai aucune objection à

[Text]

contingency amount is, because under that method of accounting your contingency could conceivably get up to \$15 billion to \$20 billion. You must admit that this could happen. You have gone up from \$3 billion to \$3.6 billion by virtue of a contingency fund of \$600,000 million and a repayment between March 31 and April 8 that, by a quirk, created another \$540 million. What I fail to understand is why you do not come and say, "We want all of the contingency funds to lapse. We are applying for \$3.6 billion spending money, which will lapse on March 31, 1983, and another \$3 billion of contingency funds."

Senator Frith: Could I ask another question, Mr. Chairman, which is relevant to this point? As I understand it, the particular \$3 billion in this case was exempted from the guillotine, was it not?

Mr. King: That is right.

Senator Frith: That is not going to happen this time, is it? In other words, is the contingency going to be exempted from the guillotine?

The Chairman: The contingency, in their view, never expires. The \$3.6 billion is there always, even though they spend it. What they intend to do is take the \$3.6 billion of the \$6.6 billion and replenish that contingency fund.

Senator Frith: That is right. Will that happen again?

The Chairman: It is my understanding that that is what they will do.

Senator Charbonneau: I thought the witness said earlier that there was a sunset clause?

Mr. King: I think it would be useful, perhaps, to separate the two issues, Mr. Chairman. One issue, which I think you legitimately raised, is this question of parliamentary control and how often government should come back to Parliament to get authority. I think you will recognize that there is an element of political judgment there which I do not think is appropriate for me, as an official, to get into. Technically, it has been done in different ways and I think that has contributed to a certain amount of confusion. It would probably be useful to try to have borrowing authority presented in as clear-cut a manner as possible so that it will be easy for parliamentarians to understand the nature of what they are being asked to provide.

The \$3 billion contingency is there, really, for two important reasons. The first has to do with the swings with respect to exchange operations. The second reason, again from the point of view of an official and in terms of regarding the borrowing authority in its treatment over the long run, has to do with providing an operational basis for the government. Not having

[Traduction]

ce qu'un montant soit versé dans le fonds de prévoyance, mais je pense que vous devriez vous présenter chaque fois devant le Parlement et lui indiquer ce montant parce que, selon cette méthode de comptabilité, votre fonds de prévoyance pourrait vraisemblablement s'élever de 15 à 20 milliards de dollars. Vous devez admettre que cela est plausible. Vous êtes passés de 3 à 3,6 milliards de dollars en vertu d'un fonds de prévoyance de 600 millions et d'un remboursement effectué entre le 31 mars et le 8 avril qui, par un caprice du hasard, a produit encore 540 millions de dollars. Ce que je n'arrive pas à comprendre, c'est pourquoi vous ne dites pas au Parlement: «Nous voulons que tout le fonds de prévoyance vienne à échéance. Nous demandons à dépenser un montant de 3,6 milliards de dollars, qui arrivera à échéance le 31 mars 1983, et un autre montant de 3 milliards de dollars au titre du fonds de prévoyance.»

Le sénateur Frith: Pourrais-je poser une autre question, monsieur le président, qui se rapporte à ce point? Si je ne me trompe, dans ce cas-ci, le montant particulier de 3 milliards de dollars a échappé à la guillotine, n'est-ce pas?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Frith: Cela ne se produira pas cette fois, n'est-ce pas? En d'autres termes, le fonds de prévoyance échappera-t-il à la guillotine?

Le président: Selon leur point de vue, le fonds de prévoyance n'arrive jamais à échéance. Le montant de 3,6 milliards de dollars y est toujours, même s'ils le dépensent. Ce qu'ils comptent faire, c'est puiser le montant de 3,6 milliards de dollars dans celui de 6,6 milliards et renflouer le fonds de prévoyance.

Le sénateur Frith: C'est exact. Cela se reproduira-t-il?

Le président: Si je ne me trompe, c'est ce qu'ils feront.

Le sénateur Charbonneau: Je pensais que le témoin avait déclaré plus tôt qu'il existait une disposition de limitation de durée?

M. King: Il serait peut-être bon de séparer les deux questions, monsieur le président. Une question que vous avez soulevée à mon avis avec raison, c'est celle du contrôle parlementaire et de la fréquence des visites que le gouvernement devrait faire devant le Parlement pour obtenir un pouvoir d'emprunt. Vous reconnaîtrez sans doute qu'il y a à cet égard un élément de discernement politique sur lequel il ne serait pas à-propos qu'à titre de fonctionnaire, je m'attarde. Dans la pratique, on a procédé de façons différentes et je pense qu'il en a résulté une certaine confusion. Il serait probablement utile de tenter de présenter le pouvoir d'emprunt de la manière la plus claire possible de sorte que les parlementaires comprennent facilement la nature de ce qu'on leur demandera.

En réalité, le fonds de prévoyance de 3 milliards existe pour deux raisons importantes. La première concerne les fluctuations des opérations de change. La deuxième raison, encore une fois du point de vue du fonctionnaire que je suis et selon la façon dont le pouvoir d'emprunt sera traité à longue échéance, concerne la nécessité de fournir une base opérationnelle au

[Text]

the borrowing authority—not being able to borrow and thus having to resort to unusual methods to raise funds—can be difficult and expensive for the government. The concern is that the parliamentary timetable is not totally predictable, in particular if there is something like an election campaign.

The Chairman: Let me interject at this point. I do not object to the reason for the contingency funds, and I doubt whether anyone on the committee would. It makes good sense to have a contingency fund. What worries me is that a portion of that contingency fund was authorized in 1977-78 and you are still working on it. In other words, the contingency fund could, theoretically, on your method of accounting, grow. Therefore, I am saying that the contingency fund should come to an end when you bring the bill in. I mean, you may have the contingency fund that goes on so that in the event, as has occurred here, of some problem in the other place causing the bill to be delayed, you can spend your contingency fund. That is what you have been doing. It is now down to less than \$1 billion.

However, when you come and say, "Okay, we want \$6.6 billion; \$3.6 billion is lapsing authority and \$3 billion is a new contingency fund and all contingency funds have disappeared," you can see that it is bad for parliamentary control for you to have a contingency fund that goes back to 1977-78.

Senator Frith: I do not think that that is what is contained in this bill, however.

The Chairman: It is not contained in this bill, but they are saying that the contingency funds have never lapsed. They are referring to other bills. It has nothing to do with this bill. They are referring to other bills and are saying that the 1977-78 amount of \$600 million continues, and that authority continues regardless of the fact that they have asked for \$6.6 billion.

Senator Frith: Let us say that they have said that. Mr. Chairman, we know that we are not granting supply here, we are granting the authority to borrow—used authority to borrow and non-used authority to borrow. Clause 2 of the bill says:

The Minister of Finance, with the approval of the Governor in Council, may, in addition to the sums now remaining unborrowed and negotiable of the loans authorized by any Act of Parliament heretofore passed,

so that would include, as you said, Mr. Chairman, previous authorities,

borrow, under the *Financial Administration Act*, by the issue and sale of securities of Canada, such sum or sums of money,

this is the pertinent sentence, Mr. Chairman:

not exceeding in the whole, six billion six hundred million dollars, as may be required for public works and general purposes.

[Traduction]

gouvernement. Le fait de ne pas avoir le pouvoir d'emprunt—de ne pas être capable d'emprunter et ainsi, de devoir recourir à des méthodes inhabituelles pour recueillir des fonds—peut se révéler difficile et coûteux pour le gouvernement. Le problème, c'est que le calendrier parlementaire n'est pas entièrement prévisible, surtout lorsqu'il y a, par exemple, des campagnes électorales.

Le président: Permettez-moi de faire une remarque. Je ne m'oppose pas au bien-fondé du fonds de prévoyance, et je doute que quiconque fait partie du comité s'y opposerait. Un fonds de prévoyance est pleinement justifié. Ce qui m'inquiète, c'est qu'une fraction de ce fonds de prévoyance a été autorisé en 1977-1978 et que vous y travaillez encore aujourd'hui. En d'autres termes, d'après votre méthode de comptabilité, le fonds de prévoyance pourrait être accru en théorie. Je suis donc d'avis que le fonds de prévoyance devrait être supprimé lorsque vous déposerez le projet de loi, c'est-à-dire que vous pouvez continuer à disposer d'un fonds de prévoyance, de sorte que s'il se présente à la Chambre, comme c'est le cas ici, des problèmes retardant l'adoption du projet de loi, vous puissiez puiser dans votre fonds de prévoyance. C'est ce que vous avez fait. Il renferme actuellement moins d'un milliard.

Cependant, lorsque vous dites: «D'accord, nous voulons 6,6 milliards; les 3,6 milliards sont expirés, le montant de \$3 milliards constitue un nouveau fonds et tout le fonds de prévoyance a disparu», vous pouvez constater qu'il est mauvais, sur le plan du contrôle parlementaire, de disposer d'un fonds de prévoyance qui remonte à 1977-1978.

Le sénateur Frith: Je ne pense pas toutefois que c'est ce qui figure dans le projet de loi.

Le président: Cela ne figure pas dans le projet de loi, mais ils disent que le fonds de prévoyance n'est jamais arrivé à échéance. Ils se reportent à d'autres projets de loi. Cela n'a rien à voir avec celui-ci. Ils se rapportent à d'autres projets de loi et disent que le montant de 600 millions prévu en 1977-1978 y est toujours et que le pouvoir d'emprunt existe toujours, peu importe le fait qu'ils ont demandé 6,6 milliards.

Le sénateur Frith: Admettons que c'est ce qu'ils ont dit. Monsieur le président, nous savons que nous n'accordons pas ici des ressources, nous accordons le pouvoir d'emprunt—un pouvoir utilisé et un pouvoir non utilisé. À l'article 2 du projet de loi, on peut lire ce qui suit:

Avec l'approbation du gouverneur en conseil, le ministre des Finances peut, en sus de la fraction non encore placée des emprunts autorisés par toute loi du Parlement déjà adoptée,

Ainsi, cela comprendrait, comme vous l'avez dit, monsieur le président, les pouvoirs antérieurs,

emprunter, selon les dispositions de la *Loi sur l'administration financière*, les sommes nécessaires,

Voici la phrase qui nous intéresse, monsieur le président:

jusqu'à concurrence de six milliards six cent millions de dollars, à la réalisation de travaux publics et à des fins diverses.

[Text]

I repeat the words, Mr. Chairman, "not exceeding in the whole," which means everything that has been borrowed up to now. They are only being authorized to borrow \$6.6 billion.

The Chairman: Your interpretation is not an unreasonable one, Senator Frith.

Senator Frith: I will need to refer to the next subclause to make my point, Mr. Chairman.

All borrowing authority conferred by subsection (1) that remains unused and in respect of which no action has been taken by the Governor in Council pursuant to section 37 of the *Financial Administration Act* shall expire on March 31, 1983.

Therefore, the guillotine will operate in 1983.

The Chairman: Only in respect of the \$6.6 billion. What is fascinating, in this regard, is that the bill for last year stated the same thing in respect of the \$11 billion that was being borrowed at that time. Despite the fact, however, that the bill specifically referred to an \$11 billion amount which would expire on March 31, 1982 and a \$3 billion contingency fund which would carry on, they have another \$600 million going back to 1977-78.

Senator Frith: I understand that, Mr. Chairman. That is why I want to ask the question.

That being what the bill says, where did the contingency fund receive its exemption from the guillotine? I ask that question because, under section 37 of the *Financial Administration Act*, you have to have the authority, and every borrowing bill puts a guillotine on March 31 for unused borrowing authority. That is the point, as I see it. We have to understand where that \$3 billion, which has kept you going in borrowing authority since March 31 of this year, got its exemption?

The Chairman: Or, more importantly, the \$600 million that goes back to 1977-78.

Mr. King: This is complicated, Mr. Chairman, and I apologize for not being able to explain it more clearly. In answer to your question, Senator Frith, the \$3 billion that we are speaking of which was in the bill last year was explicitly exempt from the guillotine, so that takes care of that. However, the \$600 million was an unusual technicality, because the date of royal assent of the succeeding bill was not perfectly predictable.

I think you should realize that in terms of a loss of parliamentary control, that amount which built up in the contingency was, in a sense, in the expense of the borrowing authority that we asked for. When we asked for \$11 billions, we were assuming that all of the maturities would be charged and that we could, in effect, refinance any repayments out of borrowing without charging borrowing authority. Therefore, because it is kept on a net basis, we do not get ahead of the game through that means, because if you only ask for the amount of the actual financial requirements, you can never get ahead of the

[Traduction]

Je répète, monsieur le président: «jusqu'à concurrence de 6 600 000 000 \$»; autrement dit, tout ce qui a été emprunté jusqu'ici. On ne peut donc emprunter que 6.6 milliards de dollars.

Le président: Votre interprétation ne manque pas de bon sens, sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Je dois me reporter au paragraphe suivant pour bien faire valoir mon argument, monsieur le président.

Le paragraphe cesse d'avoir effet le 31 mars 1983 pour cette fraction de l'emprunt maximal autorisé pour laquelle le gouverneur en conseil n'a pris aucune mesure dans le cadre de l'article 37 de la *Loi sur l'administration financière*.

Autrement dit, l'échéance tombe en 1983.

Le président: Seulement en ce qui concerne les 6.6 milliards de dollars. Ce qui me surprend beaucoup à ce chapitre, c'est que le bill stipulait la même chose l'année dernière à propos des 11 milliards de dollars qui avaient été alors empruntés. Mais malgré que le bill parlait effectivement d'un montant de 11 milliards arrivant à échéance le 31 mars 1982 et un fonds d'éventualités de 3 milliards de dollars reportable, on dispose d'environ 600 millions de dollars remontant à l'exercice 1977-1978.

Le sénateur Frith: Je sais, monsieur le président. C'est pour cette raison que j'ai posé la question.

Puisque c'est ce que stipule le bill, comment se fait-il que le fonds pour éventualités ait échappé à la date d'échéance? Autrement dit, aux termes de l'article 37 de la *Loi sur l'administration financière*, il faut disposer d'un pouvoir d'emprunt et n'importe quel bill de subsides met fin à tout pouvoir d'emprunt non utilisé au 31 mars. C'est ainsi que je comprends la loi. Nous voulons donc comprendre pourquoi ce pouvoir d'emprunt de 3 milliards de dollars que vous continuez d'utiliser depuis le 31 mars de cette année a échappé à cette règle?

Le président: Ou plus important encore, les 600 milliards de dollars qui remontent à l'exercice de 1977-1978.

M. King: C'est une question fort compliquée, monsieur le président, et je regrette de ne pas avoir su mieux l'expliquer. Pour répondre à votre question, sénateur Frith, les 3 milliards de dollars dont nous parlons qui figuraient dans le bill l'année dernière étaient explicitement soustraits à cette date limite; donc voilà qui répond à cette partie de votre question. Mais les 600 milliards ont été le fait d'une procédure inhabituelle étant donné qu'on ne pouvait pas prévoir exactement quand le bill suivant recevrait la sanction royale.

Quand on parle de contrôle par le Parlement, il faut bien se rendre compte que le montant qui s'est accumulé au titre des imprévus était pris dans un certain sens sur le pouvoir d'emprunt que nous avons sollicité. Quand nous avons demandé 11 milliards de dollars, nous présumions que toutes les échéances seraient réglées, et que nous pourrions effectivement refinancer nos obligations sans devoir les imputer à un pouvoir d'emprunt. Par conséquent, comme les finances fonctionnent sans la moindre marge, nous n'arrivons pas à prendre de l'avance par ce moyen car si vous ne demandez que ceux dont

[Text]

game. You just have that contingency which will permit things to operate for a few months in the event that there is something like an election campaign.

The Chairman: That is true, but let us assume for a moment that what you were going to borrow was within the amount of \$3.6 billion; that is, all you needed was \$3.6 billion. Would you think that you would have a contingency fund?

Mr. King: No

The Chairman: In other words, you are saying that the moment this bill is passed, you have no more contingency fund?

Mr. King: I suppose I would say that at any point in time, on the basis of one's forecast of where one is going to end up, the best situation is always to be in a position where it is clear that borrowing authority will not fall below \$3 billion before new borrowing authority comes onstream.

The Chairman: That is fine. Let us assume that we got to March 31, 1983, without borrowing more than \$3 billion. Would you be of the opinion that the authority lapsed then or that you had \$3.6 billion as ongoing borrowing authority?

Mr. King: No. We would have used this up, and that has happened in the past. A contingent authority has been used up.

The Chairman: Not used up. I am saying, if you borrowed only \$3 billion you would still have \$3.6 billion of this \$6.6 billion left. Is that correct? It is a mathematical fact.

Mr. King: That is correct.

The Chairman: Then you reach March 31, 1983. Does that \$3.6 billion lapse?

Mr. King: Yes.

The Chairman: Then why did not the \$600 million lapse?

Mr. King: Again, in the 1977-78 act there was no mechanism whereby that was extinguished.

The Chairman: All right. I do not need to go further into that. You are saying that is just a quirk.

What we are saying is that as of the moment that Parliament receives royal assent for this bill there is no longer a contingency fund.

Senator Frith: There is a contingency fund because—

The Chairman: I want to be sure of that, because we are going to come back on this later, and you are going to say, "Yes, we have a contingency fund."

Senator Frith: Mr. Chairman, they may consider a part of that as a contingency fund, but the point is, as of March 31 next year, whether it is a contingency fund or whatever it is, anything that is unused of that \$6.6 billion is guillotined.

[Traduction]

vous avez strictement besoin, vous n'arrivez jamais à prendre cette avance. Il ne vous reste que le fonds d'éventualités pour continuer à fonctionner pendant quelques mois en cas d'imprévu, comme une campagne électorale par exemple.

Le président: C'est exact, mais supposons, par exemple, que la somme que vous vous apprêtiez à emprunter était de l'ordre de 3.6 milliards de dollars; vous n'aviez donc besoin que de 3.6 milliards de dollars. Considérez-vous que vous avez un fonds pour éventualités?

M. King: Non.

Le président: Autrement dit, une fois que le bill est adopté, vous n'avez plus de fonds pour éventualités?

M. King: Je dirais qu'à tout moment, en se fondant sur ses propres prévisions, le mieux c'est d'être sûr que votre pouvoir d'emprunt ne tombera pas en-deçà de 3 milliards de dollars avant qu'un nouveau pouvoir d'emprunt ne soit autorisé.

Le président: C'est parfait. Supposons que nous nous rendons au 31 mars 1983 sans emprunter plus que 3 milliards de dollars. Considérez-vous que ce pouvoir d'emprunt tombe à échéance ou qu'il vous reste 3.6 milliards à titre de pouvoir d'emprunt courant?

M. King: Non. Nous l'aurions épuisé et c'est ce qui s'est déjà produit par le passé. Un pouvoir d'emprunt pour éventualités a été épuisé.

Le président: Pas épuisé. Je dis que si vous n'empruntez que 3 milliards, il vous resterait encore 3.6 milliards sur les 6.6 milliards restant. Est-ce exact? C'est mathématique.

M. King: C'est exact.

Le président: Donc, vous vous rendez au 31 mars 1983. Est-ce que les 3.6 milliards arrivent à échéance?

M. King: Oui.

Le président: Alors, comment se fait-il que les 600 millions ne sont pas arrivés à échéance?

M. King: Là encore au cours de l'exercice de 1977-1978, la loi ne stipulait pas de mécanismes prévoyant une échéance pour ce pouvoir d'emprunt.

Le président: Très bien. Inutile d'aller plus loin. Il ne s'agit en somme que d'un subterfuge.

Ce que nous voulons dire que dès que le Parlement obtient la sanction royale pour ce bill, il n'y a plus de fonds pour éventualités?

Le sénateur Frith: Il existe bel et bien un fond pour éventualités étant donné...

Le président: Je tiens à bien préciser les choses car plus tard vous allez revenir à la charge en nous disant: «Oui nous avons bel et bien un fond pour éventualités.»

Le sénateur Frith: On peut considérer une partie du pouvoir d'emprunt comme un fond pour éventualités, mais il en demeure pas moins qu'au 31 mars l'année prochaine, que se soit un fond pour éventualités ou autre chose, tout montant non utilisé de ces 6.6 milliards arrivera à échéance.

[Text]

The Chairman: That is a fairly semantic argument, but I think I agree with you. As I understand it, regardless of what happens there is nothing carried over after March 31, 1983.

Senator Frith: As a result of this bill.

The Chairman: And we do not have to worry about your coming back. What I can see is that you are going to come back here and are going to ask for another \$8 billion, or something of that nature, and you may at that stage ask for \$11 billion without designating any part as a contingency fund, and say, "Well, we have the \$3.6 billion—we have always had that."

I want to be sure that as of royal assent on this bill there is now no contingency fund. You are working on the \$6.6 billion and everything expires as of March 31, 1983, so that if you want a contingency fund you have to come back and ask for one.

Senator Frith: You have to distinguish, with respect, between whether it is a contingency fund, and whether it is going to be exempted from the guillotine. Whether you call it a contingency or anything else, it is not a contingency against guillotine. That is the main point. Whatever you call it you get \$6.6 billion. If you come back for \$8 billion then that is going to be guillotined at the end of March also. They have to say, "We want not only a contingency fund, we want a certain amount to be exempted from the guillotine." They have to ask for that, which they did not do last year.

The Chairman: What raised the issue, though, was, that they asked for \$14 billion under Bill C-59, that is \$11 billion, plus another \$3 billion non-lapsing fund. They have not called it a contingency fund, but it does not lapse. It is excluded from the operation of the Financial Administration Act.

Mr. King: Excluded from the Financial Administration Act?

The Chairman: It is exempted from the automatic lapsing authority under the Financial Administration Act.

Mr. King: The automatic lapsing is in the borrowing authority bill, not under the Financial Administration Act.

The Chairman: But under the Financial Administration Act it would automatically lapse, would it not?

Mr. King: No. The Financial Administration Act is silent in that regard.

Senator Frith: All that the Financial Administration Act says is that you must get authority from Parliament. You cannot borrow without that authority. The law is what gives the authority, and it is the law that makes the exemption if there is any exemption to be made.

The Chairman: I thought, under the Financial Administration Act, all appropriations for borrowing lapsed at the end of the fiscal year.

[Traduction]

Le président: Votre argument est un peu spécieux, mais je l'accepte néanmoins. Sauf erreur, quoiqu'il arrive, aucun montant ne sera reporté après le 31 mars 1983.

Le sénateur Frith: A la suite de ce bill.

Le président: Et vous n'aurez plus à revenir nous voir. Je constate donc que vous pouvez revenir demander un autre demi-milliard ou une somme équivalente et vous pourriez alors demander 11 milliards sans qu'aucune partie ne soit désignée comme fond pour éventualités et vous pourriez dire: «Nous avons bien les 3.6 milliards, nous l'avons toujours eu».

Je tiens à m'assurer qu'une fois que le présent bill aura reçu la sanction royale, il n'y aura plus de fonds pour éventualités. Vous devez donc fonctionner avec 6.6 milliards de dollars dont la totalité arrive à expiration le 31 mars 1983, après quoi vous devrez revenir demander un fonds pour éventualités si vous en avez besoin.

Le sénateur Frith: Il faut faire la distinction entre un fond pour éventualités et d'autres fonds qui n'ont pas de date d'expiration. Que vous l'appeliez fonds pour éventualités ou quoique se soit, il n'échappe pas à la date limite d'expiration. Quelque soit le nom que vous lui donniez, vous obtenez 6.6 milliards de dollars. Si vous revenez à la charge pour obtenir 8 milliards de dollars, l'échéance arrivera à la fin de mars quand même. Il faut donc qu'on demande non seulement un fonds pour éventualités, mais un certain montant qui sera exempt de cette date limite. Ce qu'on devra affectivement faire contrairement à ce s'est passé l'année dernière.

Le président: Le problème, c'est que le gouvernement a demandé 14 milliards aux termes du bill C-59 c'est-à-dire 11 milliards plus 3 autres milliards de fonds reportables. Il n'a pas parlé de fonds pour éventualités, mais il est reportable. Il est exclu des dispositions de la Loi sur l'administration financière.

M. King: De l'administration financière?

Le président: Il est exclu automatiquement des dispositions relatives aux échéances des pouvoirs d'emprunt aux termes de la Loi sur l'administration financière.

M. King: L'échéance est prévue dans le bill sur le pouvoir d'emprunt et non pas aux termes de la Loi sur l'administration financière.

Le président: N'arriverait-il pas à expiration aux termes de la Loi sur l'administration financière?

M. King: La Loi sur l'administration financière ne prévoit rien à cet égard.

Le sénateur Frith: Tout ce que la Loi sur l'administration financière dit, c'est que vous devez obtenir le pouvoir d'emprunt auprès du Parlement. Vous ne pouvez emprunter sans avoir obtenu préalablement l'autorisation du Parlement. C'est la loi qui vous donne ce pouvoir et seule la loi peut prévoir une exemption.

Le président: Je croyais qu'aux termes de la Loi sur l'administration financière, tous les bills de subsides arrivaient à expiration à la fin de l'exercice financier.

[Text]

Mr. King: No.

The Chairman: Well, that is not really terribly important. The point is, you look upon this as a contingency fund, and you say that \$3 billion of that did not lapse. You have been spending that \$3 billion in this fiscal year after March 31, 1982; but then you also have been spending an amount related to \$600 million that goes back to 1977-78. You have looked upon that as spendable anyway. Whether you have actually spent it or not we will not know until the figures come out. What I would like to be clear on is that everything lapses. If all we did was pass this bill, everything would lapse as at March 31, 1983.

Mr. King: I apologize again for the complexity. We will have charged to the borrowing authority of \$3.6 billion all of the borrowing which has taken place up until this new act gets royal assent. We would then be in the position, I think, of charging any additional borrowing against the \$6.6 billion, and any amount remaining of that \$6.6 billion will automatically lapse at March 31. Any amount remaining of the \$3.6 billion, as we have mentioned, when this new bill has royal assent, will still be there. It is still a non-lapsing authority.

The Chairman: How much of that is left now?

Mr. King: On the basis of published figures there is \$1 billion.

The Chairman: So it is \$1 billion or less that is left, and you say that all you have as a contingency fund now is an amount of \$1 billion or less reduced by the amount of foreign exchange borrowings in the month of June.

Mr. King: Yes.

The Chairman: And you are not going to fill up the pipeline again? You do not feel you have the right to do that?

Mr. King: The peculiar situation that existed when the pipeline was filled up, so to speak, was that one borrowing authority self-destructed on March 31. The new borrowing authority did not come into effect until April 8, and we had then a situation where debt was being repaid, there was only one existing borrowing authority to charge it against, and the charge was negative; so it was a very peculiar situation that we had there. It was the only borrowing authority bill that existed.

The Chairman: But you will have a contingency fund at the end. You feel that you have a contingency equal to the \$1 billion less the unused balance.

Mr. King: Yes.

The Chairman: And if you do not have to use it, you will have that contingency fund.

Mr. King: But since past practice has been to have about \$3 billion, I think there certainly would have to be a possibility of addressing that question again.

[Traduction]

M. King: Non.

Le président: De toute façon là n'est pas vraiment la question. L'essentiel, c'est que vous considérez cette partie comme un fonds pour éventualités et que les 3 milliards ne sont pas arrivés à échéance. Vous avez dépensé ces 3 milliards prévus dans le présent exercice après le 31 mars 1982, mais au cours de cette période, vous avez également dépensé un montant compris dans les 600 milliards qui remontent à l'exercice de 1977-1978. De toute façon, vous avez considéré que vous pouviez les dépenser. Que vous l'ayez fait ou non, nous n'en sauvons rien tant que les chiffres ne sortiront pas. Ce que je voudrais clarifier pour l'instant, c'est que l'ensemble du montant arrive à expiration. Si nous nous contentions uniquement d'adopter le bill à l'étude, tous les pouvoirs d'emprunt qu'il comporte tomberaient en annulation à compter du 31 mars 1983.

M. King: Il est regrettable que la question soit si complexe. Nous aurons imputé 3.6 milliards de dollars au pouvoir d'emprunt autorisé jusqu'à ce que la nouvelle loi reçoive la sanction royale. Nous serons alors en mesure de prendre tout emprunt additionnel sur les 6.6 milliards et tout montant qui reste des 6.6 milliards tombera automatiquement en annulation le 31 mars. Mais tout ce qui reste des 3.6 milliards dont nous avons parlé une fois que le bill aura reçu la sanction royale, restera toujours disponible. Cela demeure toujours un pouvoir sans péremption.

Le président: Combien en reste-t-il maintenant?

M. King: Un milliard d'après les chiffres qui ont été publiés.

Le président: Donc, il reste plus ou moins un milliard et vous dites que tout ce que vous avez comme fonds pour éventualités est à l'heure actuelle un milliard environ moins le montant des emprunts à l'étranger du mois de juin.

M. King: Oui.

Le président: Et vous n'allez pas réamorcer la pompe? Vous ne vous y croyez pas autorisés?

M. King: Le problème en fait lorsque la pompe était bien amorcée, si je peux m'exprimer ainsi, c'est qu'un pouvoir d'emprunt est tombé en annulation le 31 mars. Le nouveau pouvoir d'emprunt n'est pas entré en vigueur avant le 8 avril et il nous fallait rembourser des dettes avec un seul pouvoir d'emprunt insuffisant. Donc, c'était une situation tout à fait spéciale. C'était le seul bill sur le pouvoir d'emprunt qui existait alors.

Le président: Mais vous aurez un fonds pour éventualités au bout du compte. Vous estimez avoir une réserve qui équivaut à un milliard moins le solde inutilisé.

M. King: Oui.

Le président: Si vous n'étiez pas obligés de l'utiliser, vous aurez ce fonds pour éventualités.

M. King: Mais étant donné que, par le passé, nous avons toujours eu 3 milliards, je crois qu'il faudrait peut-être ré-étudier cette question.

[Text]

The Chairman: I agree. The only thing that I would think you should do when you address that question, which you will be doing in the future, is allow that final portion to lapse, and update the contingency at that time instead of saying, "That goes back to 1977." That is what bothers me. Even though it may only be \$400 million or \$600 million, I would hope that when you come back you would update that contingency situation.

Mr. King: I understand your point. I realize that it does add to the confusion, and I will certainly ensure that the minister is aware of that concern when he comes to make decisions on how to request borrowing authority.

Senator Benidickson: I find, as I read financial journals, that the essence of the stock market, and various other things, seems to be the United States deficit. I am old-fashioned, and therefore my mind goes back to a population relationship of perhaps 10 to one. It might be quite different now, I do not know. I have read the figures of their possible deficit going from \$102 million to approximately \$180 million. I suspect it is greater than that. I want to respect your position. You cannot anticipate the updating that may be given to us by the Minister of Finance one of these days, but, roughly speaking, I have the impression that our deficit, related to that of the United States, is even more horrible, but we don't seem to know it. Would you comment on the situation as at the end of May?

Mr. Drabble: It is treading on very dangerous ground.

Senator Benidickson: Yes, and I want to protect you, of course.

Mr. Drabble: Concerning the implication in your statement, it depends to some extent on the relationship one uses here. As you say, you use a ten to one figure—

Senator Benidickson: That is old fashioned.

Mr. Drabble: But it is not a bad rule of thumb. One of the concerns—this has been expressed lately in many international meetings concerning the United States deficit—is not that it is that large in relation to, let us say, their GNP or national income—

Senator Benidickson: But people in the stock market and others are worried about it.

Mr. Drabble: One peculiarity, and where we differ quite significantly from the United States, is on the size of household savings and personal savings. As a rough rule of thumb, the personal savings in Canada in relation to personal income are about double, around 10 per cent or more of personal disposable income, whereas in the United States it is around 5 per cent. Japan is in the area of 20 per cent. That is the pool of savings. Corporations, of course, have internally generated savings normally.

Senator Benidickson: Surely not lately.

[Traduction]

Le président: J'en conviens. La seule chose que je crois que vous devriez faire alors, lorsque vous étudierez cette question, ce que vous ferez à l'avenir, c'est de faire en sorte que cette dernière partie tombe en annulation et de mettre à jour les fonds pour éventualités à ce moment-là au lieu de dire que ça remonte à 1977. C'est cet aspect de la question qui me préoccupe. Même s'il ne s'agissait que de 400 ou de 600 millions, j'espère que lorsque vous reviendrez devant le comité, vous mettrez les choses à jour.

M. King: Je comprends votre point de vue. Je me rends compte que ce point rend la situation encore plus confuse et je vais m'assurer que le ministère en soit saisi lorsqu'il formulera sa demande de pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Benidickson: Je me rends compte lorsque je lis les revues financières, que pour l'essentiel, le marché des actions et autres secteurs financiers semblent dépendre du déficit des États-Unis. Je suis de la vieille école et donc je crois toujours que le rapport démographique entre les États-Unis et le Canada est de dix à un. C'est peut-être très différent maintenant; je l'ignore. J'ai lu que leur déficit pourrait passer de 102 à environ 180 milliards. Je crois que c'est encore davantage. Je comprends donc votre point de vue. Vous ne pouvez pas prévoir à l'avance les chiffres que pourraient nous fournir le ministre des Finances l'un de ces jours, mais en gros, j'ai l'impression que notre déficit, toute proportion gardée, est encore plus grand que celui des États-Unis, ce que nous semblons ignorer. Pourriez-vous nous dire quelle était la situation à la fin de mai?

M. Drabble: Nous sommes sur un terrain glissant.

Le sénateur Benidickson: Oui et je ne veux pas vous mettre dans l'embarras.

M. Drabble: Les chiffres que vous mentionnez dépendent dans une certaine mesure du rapport sur lequel on se fonde. Comme vous l'avez dit, vous avez parlé d'un rapport de 10 à 1...

Le sénateur Benidickson: C'est une méthode dépassée.

M. Drabble: Mais une méthode pratique qui n'est pas si mauvaise. Ce qui est inquiétant—et cette préoccupation a dominé—dernièrement bon nombre de conférences internationales concernant le déficit des États-Unis—ce n'est pas tant l'importance du déficit par rapport disons à leur PNB ou à leur revenu national...

Le sénateur Benidickson: Mais on s'en inquiète dans les milieux financiers.

M. Drabble: Mais un côté particulier de notre situation qui n'est pas du tout la même que celle des États-Unis, tient des épargnes des ménages et des épargnes personnelles. Grosso modo, les épargnes personnelles au Canada par rapport aux revenus personnels sont environ le double, soit environ 10 p. 100 ou davantage du revenu personnel disponible alors qu'aux États-Unis elles sont de l'ordre de 5 p. 100. Les épargnes personnelles au Japon sont de l'ordre de 20 p. 100. Il s'agit de l'ensemble des épargnes. Les sociétés ont réalisé des épargnes dans le cours normal de leurs activités.

Le sénateur Benidickson: Certainement pas dernièrement.

[Text]

Mr. Drabble: I fear there may be some who are not in that happy situation at the moment, but one includes their appreciation and other allowances, as well as their retained profits, if any. In any event, one of the concerns over the magnitude of the U.S. deficit is not that it is that big in relation to a very large economy, but that it is big in relation to the pool of savings. This has been a game that has been played at some international meetings. The United States say "Even if these bigger figures are correct"—and, of course, one problem has been that there has been so many conflicting figures about where their deficit is—"Japan traditionally has had a big deficit; yet everyone thinks that is a country that is extremely well managed." The fact is that there is a very large pool of savings. Their deficit is about 6 per cent of GNP.

Senator Benidickson: In the United States vis-à-vis the GNP, it would be—

Mr. Drabble: It is still 3 per cent to 4 per cent.

Senator Benidickson: And ours?

Mr. Drabble: The budget figures were considerably less than that. Even if one were to look at some of the private forecasts of where the figure may now be, it would certainly be lower than the Japanese deficit.

Senator Benidickson: I do not want to embarrass you before the minister makes a statement, but what are the private forecasts of that percentage, related to GNP?

Mr. Philip M. Smith, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance: There is quite a range. Economic forecasting is a hazardous business, as you know. I have seen forecasts ranging in the teens, throughout the teens, and it depends on whom you talk to as to how pessimistic they are.

Senator Benidickson: I don't understand the term "in the teens".

Mr. Smith: I mean 13 to 19, if you will, for the budgetary deficit. The forecast one adopts really depends on one's view of where the economy is likely to be headed over the next nine months of the fiscal year.

Senator Benidickson: We only want information. We don't want to embarrass you in any way.

Mr. Drabble: One would have to say that if the more pessimistic assumptions were correct, that, as a percentage of GNP, if we use that measure, we might have a slightly larger deficit than they have in the United States.

Senator Benidickson: That is my feeling.

Mr. Drabble: But I would say that in relation to the pool of savings, or the amount of savings available on capital markets domestically, we probably may not, because we have a higher rate of saving in the personal sector than do the Americans. The Americans are very low compared with any other industrial country. There are some figures—I have not seen comparable estimates for Canada—which suggest—these are figures that were quoted in the paper during the last day or two—that

[Traduction]

M. Drabble: Je crains que certaines ne se trouvent malheureusement pas dans ce cas là à l'heure actuelle, mais on peut inclure l'accroissement de l'actif et autres facteurs comme les profits non distribués, s'il y en a eu. A toutes fins utiles, ce n'est pas tant par son pourcentage que le déficit inquiète, mais par ce qu'il représente par rapport à l'ensemble des économies. C'est ce qui a dominé les conférences internationales. Les États-Unis prétendent que même si ces chiffres énormes étaient exacts—et l'un des problèmes c'est qu'il n'y en a eu tellement qui sont contradictoires—le Japon a toujours eu un très fort déficit et tout le monde reconnaît que c'est un pays très bien administré. La vérité, c'est qu'au Japon, le niveau des épargnes est très élevé. Leur déficit représente environ 6 p. 100 du PNB.

Le sénateur Benidickson: Par rapport, au PNB, quelle est-il aux États-Unis?

M. Drabble: Il est toujours de l'ordre de 3 à 4 p. 100.

Le sénateur Benidickson: Et le nôtre?

M. Drabble: Les chiffres qui figuraient dans le budget étaient très inférieurs à ce pourcentage. Même si on demandait à des experts indépendants ce qu'il est actuellement, il serait certainement inférieur à celui du Japon.

Le sénateur Benidickson: Je ne voudrais pas vous mettre dans l'embarras avant que le ministre ne fasse une déclaration, mais à combien les spécialistes indépendants estiment-ils ce pourcentage par rapport au PNB?

M. Philip M. Smith, directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances: Les avis diffèrent beaucoup. Vous savez, les prévisions économiques sont un domaine aléatoires. J'ai vu des prévisions qui passaient toute la gamme des chiffres entre 13 et 20 selon le degré d'optimisme de ceux qui les fournissaient.

Le sénateur Benidickson: Je ne comprends pas ce que vous entendez pas entre 13 et 20.

M. Smith: Je veux dire de 13 à 19 en ce qui concerne le déficit budgétaire. Les prévisions que vous avancez dépendent de l'orientation que prendra l'économie au cours des 9 mois suivants de l'exercice financier.

Le sénateur Benidickson: Nous ne voulons que des renseignements. Je ne voudrais en aucune façon vous mettre dans l'embarras.

M. Drabble: Disons que si les hypothèques les plus pessimistes se réalisaient, en pourcentage du PNB, puisque nous utilisons cette mesure, nous pourrions avoir un déficit légèrement plus grave qu'aux États-Unis.

Le sénateur Benidickson: C'est aussi mon impression.

M. Drabble: Mais je dirais que par rapport à l'ensemble des épargnes ou au montant des épargnes disponibles sur le marché intérieur de capitaux, ce ne serait pas le cas étant donné que nous avons un taux d'épargne chez les particuliers plus élevé qu'aux États-Unis. Le taux d'épargne des États-Unis est très faible par rapport aux autres pays industriels. Il existe certains chiffres—je n'ai pas vu d'estimations comparables pour le Canada—je parle de chiffres qui sont parus dans

[Text]

in fiscal 1983, the fiscal year beginning October 1 of this year, the Government of the United States would be calling on more than 50 per cent of the available financing in financial markets. They are tricky numbers to calculate. That is one element. It is important, in terms of the feeling that the failure to address the deficit in the United States is leading to skepticism or fear in financial markets, that it is not just the deficit in the coming fiscal year, because in the United States, as in Canada, the revenues are severely affected by the severity of their recession, and we have the same kinds of automatic stabilizers in both countries. What has been even more damaging to confidence in financial markets about the U.S. budgetary position is that even if one assumes some recovery in the economy, then the deficits ongoing in fiscal 1984 and 1985 continue to be very large, and, by some people's projections, increase rather than decrease, if one adheres to the timetable of tax cuts and the kind of projections, for example, of defence spending. So that I think is really undermining confidence in U.S. financial markets is the fear that it is not just what to some extent is a cyclically induced deficit this year, but an appearance that the whole budget seems out of control—

Senator Benidickson: In the future.

Mr. Drabble: . . . two, three years ahead, even assuming that some of those adverse cyclical effects will not persist. That is one of the real concerns. If that is the case, it means that it is not merely fixing on a figure for fiscal 1983, but demonstrating that some of these areas, where the United States has real problems—with financing a social security system, for example—are also being addressed by the administration and by Congress.

Senator Benidickson: I propose to read *Hansard*, and then I shall appreciate your comments, which I do not completely understand. Could you succinctly state the ratios of our federal deficits—even take President Reagan's estimate of the deficit? I think it will be larger than he states publicly. Do you have any quick ratio on that?

Mr. Drabble: For the United States?

Senator Benidickson: For Canada and the United States—taking the fiscal estimate of the President and ours. I know that ours has to be updated substantially. I don't want to embarrass you on these things.

Senator Frith: Is this in relationship to the GNP?

Senator Benidickson: Just some kind of relationship, because the deficit in the United States, from various estimates, seems to affect foreign exchange, the stock market and so on and, of course, we are disregarded.

Mr. Drabble: Senator, the sort of figure the administration has been using is only a little over \$100 billion, although they are trying to get it below that as you know. If the figures in these recently compromised budget proposals that have emerged from Congress hold, it would suggest something a

[Traduction]

les journaux au cours des deux derniers jours—qui indiquent qu'au cours de l'exercice 1983, celui qui commence à partir du 1^{er} octobre de cette année, le gouvernement des États-Unis devra faire appel au marché financier pour 50 p. 100 de ses emprunts. C'est un pourcentage difficile à calculer. Mais c'est un élément du problème. Parce qu'on donne l'impression de ne pouvoir combler le déficit aux États-Unis, le scepticisme ou la crainte domine les marchés financiers et non pas seulement du déficit de l'année qui s'en vient car, aux États-Unis comme au Canada, les revenus sont durement touchés par la récession et nous disposons d'un même genre de stabilisateur automatique. Mais un élément encore plus nuisible sur les marchés financiers au sujet de la position budgétaire des États-Unis, c'est que même si on présume qu'il y aura reprise de l'économie, les déficits au cours des années 84 et 85 continueront d'être très importants et selon certaines projections, ils augmenteront au lieu de diminuer si on s'en tient au calendrier des dégrèvements fiscaux prévus et des projections en matière de dépenses pour la défense, notamment. Je crois donc que ce qui mine effectivement la confiance des gens envers les marchés financiers américains n'est pas seulement ce qui est, jusqu'à un certain point, cette année, un déficit occasionné par des facteurs cycliques, mais que tout le budget semble échapper à tout contrôle . . .

Le sénateur Benidickson: A l'avenir.

M. Drabble: . . . pour deux, trois années à venir, même en admettant que certains de ces effets cycliques préjudiciables ne persistent pas. Voilà un des sujets de préoccupation. S'il en est ainsi, il faut en conclure que l'administration et le congrès n'ont pas simplement à fixer un chiffre pour l'année financière 1983, mais aussi à démontrer que les États-Unis éprouvent des problèmes véritables dans certains de ces secteurs, du point de vue du financement d'un régime de sécurité sociale.

Le sénateur Benidickson: Je propose que nous lisions le *Hansard*, que je ne comprends pas tout à fait, puis vous me ferez part de vos observations. Pourriez-vous, brièvement, nous exposer l'importance de vos déficits fédéraux—et même appel aux estimations déficitaires du Président Reagan? Le résultat sera plus élevé que celui qui a été publié. Pouvez-vous nous exposer brièvement ces déficits?

M. Drabble: Pour les États-Unis?

M. Benidickson: Pour le Canada et les États-Unis—à l'aide de l'estimation fiscale du Président et de la nôtre. Je sais que notre déficit doit être augmenté appréciablement. Je ne voudrais pas vous embarrasser à ce sujet.

Le sénateur Frith: Est-ce en rapport avec le PNB?

Le sénateur Benidickson: Seulement jusqu'à un certain point; parce que le déficit des États-Unis, si l'on en croit diverses estimations, semble affecter le change étranger, la bourse et ainsi de suite, et, bien entendu, nous n'entrons pas en ligne de compte.

M. Drabble: Sénateur, le chiffre qu'a cité l'administration est un peu plus de \$100 milliards, bien qu'on essaie de le ramener un peu en-deça de ce chiffre, comme vous le savez. Si les chiffres donnés dans les récentes propositions budgétaires de compromis du Congrès sont fermes, ils suggéreraient un

[Text]

little under that amount. That would be in the range of 3 per cent of GNP. If you look at the Canadian deficit, at the time of the budget forecast—

Senator Benidickson: Away back in November, yes?

Mr. Drabble: Yes. On the basis of our budgetary deficit, which was then just about \$10.5 billion, we were at 2.8 per cent of GNP.

Senator Charbonneau: That was based on a 2.2 per cent increase in GNP and, of course, that rate has turned out to be completely false.

Mr. Drabble: That's right. So, unless the U.S. deficit is very much greater than \$100 billion on this particular measure, their deficit would likely be smaller than the one we are faced with here in the present fiscal year.

Senator Leblanc: Following your assessment of the American economy from now until 1985, does that mean that the American dollar will come down, which will help the Canadian dollar of course.

Mr. Drabble: I think the fear and what is leading interest rates to stay so high is the concern that, with the fairly tough monetary policy of the United States and if these budget deficits persist, then as the economy begins to pick up and as private credit demands combine with the large financing requirements of the government, it will mean even higher interest rates. Of course, what is pushing the dollar up against, not only our currency, but against all the other major currencies is this very high level of interest rates. Even a currency like the Japanese yen, which everybody, including the Japanese, has been saying for months is seriously undervalued, has reached a new low against the U.S. dollar.

Senator Charbonneau: You have said that forecasting is a very dubious exercise at times, but assuming our deficit climbs to, say, \$16 billion—

Senator Benidickson: What was the budget forecast in November?

Mr. Drabble: The figure was 10.49.

Senator Benidickson: Then I will accept Senator Charbonneau's estimate.

Senator Charbonneau: It could be higher depending on the 10 per cent estimate. Obviously, even without the U.S. influence, our interest rates have to stay up because there will be a crowding of the capital markets here to finance this increased deficit. Have you any idea what impact the increase in the deficit will have on interest rates, forgetting the situation in the United States? We know what these deficits are going to do and that they will have the same problem in the United States because they will be crowding capital markets. But do you foresee a big impact in Canada as a result of the increased deficit?

Mr. Drabble: Clearly, there is an impact from large government financing requirements, yes. But our deficit has a lot of cyclical elements in it right now. I expect we will have to wait the presentation of a full budget. Looking to the years ahead, I

[Traduction]

montant un peu inférieur à \$100 milliards, soit environ 3 p. 100 du PNB. Si l'on considère le déficit du Canada, au moment des prévisions budgétaires—

Le sénateur Benidickson: En novembre dernier?

M. Drabble: Oui. Notre budget déficitaire, qui était alors de quelque 10.5 milliards, équivalait à 2.8 p. 100 du PNB.

Le sénateur Charbonneau: Ce chiffre se fondait sur une augmentation de 2.2p. 100 du PNB et, bien sûr ce taux s'est révélé totalement faux.

M. Drabble: Oui. De sorte qu'à moins que le déficit des États-Unis soit bien supérieur à \$100 milliards, suivant cette estimation, il sera présumément bien moindre que celui que nous envisageons au Canada pour la présente année financière.

Le sénateur Leblanc: Si l'on en croit votre évaluation de l'économie américaine, depuis ce jour jusqu'en 1985, peut-on en déduire que le dollar américain va baisser: ce qui, bien entendu, aiderait le dollar canadien.

M. Drabble: Si les taux d'intérêt restent aussi élevés, c'est que l'on redoute que à cause de la vigoureuse politique monétaire des États-Unis et la persistance possible de ces déficits budgétaires, lorsqu'il se produira un début de relance économique et à mesure que la demande de crédit du secteur privé s'ajoute aux importants besoins d'argent du gouvernement, on redoute, dis-je, que les taux d'intérêt augmentent encore. Évidemment, la hausse du dollar par rapport, non seulement à notre monnaie mais à toutes les autres monnaies les plus importantes, est précisément attribuable aux taux d'intérêt élevés. Même le yen japonais, dont tout le monde, les Japonais y compris, disent depuis des mois qu'il est très sous-évalué, a fait une nouvelle chute par rapport au dollar américain.

Le sénateur Charbonneau: Vous avez dit qu'il est parfois délicat de faire des prévisions, mais en supposant que notre déficit atteigne \$16 milliards...

Le sénateur Benidickson: Quelle était la prévision budgétaire en novembre?

M. Drabble: Elle était de 10,49.

Le sénateur Benidickson: J'accepte donc l'estimation du sénateur Charbonneau.

Le sénateur Charbonneau: Il pourrait être plus élevé, suivant l'estimation de 10 p. 100. Il est clair que, même en l'absence de l'influence des États-Unis, nos taux d'intérêt doivent demeurer élevés, parce qu'il y aura ici un afflux de capitaux pour financer cette augmentation du déficit. Avez-vous une idée de ce que sera l'effet d'une augmentation du déficit sur les taux d'intérêt, laissant de côté la situation aux États-Unis? Nous savons ce que ces déficits vont produire et que les États-Unis connaîtront le même problème parce qu'ils vont envahir les marchés de capitaux. Mais prévoyons-nous que cette augmentation du déficit aura au Canada un effet important?

M. Drabble: Les importants besoins d'argent du gouvernement ont manifestement un effet important. Mais il y a actuellement dans notre déficit beaucoup d'éléments cycliques. Il nous faudra attendre, je crois, la présentation d'un budget

[Text]

think the question here is whether over time we have a situation where, with the expectation of some economic recovery, our deficit will come down. As I was saying in response to Senator Leblanc, one of the disturbing things about the United States picture is that there does not seem to be a built in tendency for the deficit to contract, given the present track of some of their expenditures and revenues. So there is a kind of a structural problem in their deficit which is more than a problem arising from the recession.

With regard to our own case, this was a matter which the Minister of Finance was endeavouring to address in the November budget, because there are structural elements of deficit in our own situation. But clearly, what has happened since November has been almost entirely—perhaps not 100 per cent but largely—due to the severity of the business recession. Therefore, if one looks to a period of renewed growth, there will be a tendency for that to contract. But if we are in a situation where we, like the Americans, are looking ahead to great difficulty in getting this deficit down, I think it would have the same kind of adverse effect on our financial markets as the U.S. is experiencing.

The risk really comes, not so much from the recession, when there is not as much heavy borrowing or new investment in housing or in business, but at a time of recovery when private demands for credit will be building up. If the government does not seem to be pulling out of the market with its own demands for credit, then there is this fear that the only way the market can ration things is by high interest rates. Since governments in the end pay whatever the going rate is to finance their debt, the pressure then is on elements in the private sector, which get priced out of the market. So there is a certain linkage here.

But the feeling was that the budgetary problem of the United States was largely something that had been induced by the recession and that as they came out of the recession their deficit would come back down to \$20 billion, \$30 billion or \$40 billion, which is about as low as it has been in the past few years, and there would not be this concern. The concern is that it seems to be holding up. But I cannot anticipate how our budget will look in such a situation. Obviously, it will depend very much on the sort of decisions that will go into the budget for the next fiscal year.

Senator Charbonneau: Do you think that when the U.S. tax cuts start taking effect in that country, they will have a better impact?

Mr. Drabble: It could help in recovery initially.

Senator Charbonneau: Would that have an impact on the budgetary debts?

Mr. Drabble: It will help some.

Senator Charbonneau: I think that is what the administration is saying.

Mr. Drabble: They also claim that the tax cuts will help saving, which, or course, will also help to reduce the pressure of government borrowing displacing private credit demands.

[Traduction]

complet. Si l'on se tourne vers l'avenir, il faut se demander si un redressement économique réduirait notre déficit. Comme je l'ai répondu au sénateur Leblanc, l'un des troublants éléments de la conjoncture américaine, c'est que leur budget ne semble pas avoir en soi tendance à se contracter, si on en croit le présent état de certaines de leurs dépenses, de certains de leurs revenus. Il y a donc, dans leur déficit, des éléments de structure qui en font plus qu'un problème de récession.

C'est une question que le ministre des Finances a essayé de traiter dans le budget de novembre, car il existe aussi, dans notre déficit, des facteurs structureaux. Mais il faut manifestement attribuer ce qui s'est produit depuis novembre presque—pour ne pas dire totalement—à la sévérité du ralentissement des affaires, qui se corrigera probablement, sitôt que nous nous engagerons dans une nouvelle période de croissance. Mais si, comme les Américains, nous avons peine à entrevoir une réduction de ce déficit, ces effets sur nos marchés financiers seront aussi néfastes qu'ils l'ont été sur ceux des États-Unis.

Le risque ne provient pas tellement de la récession, lorsqu'il ne se produit pas autant d'emprunts ou de nouveaux investissements dans les secteurs de l'habitation ou des affaires, il provient du redressement, lorsque les demandes de crédit privées se feront sentir. Si le gouvernement ne peut pas retirer du marché ses propres demandes de crédit, il est à craindre que le marché utilise, pour le faire, le seul moyen à sa disposition: les taux d'intérêt élevés. Et puisque le gouvernement utilise ultimement, pour financer sa dette, le taux d'intérêt courant, la pression s'exerce donc sur certains éléments du secteur privé, qui ne peuvent pas payer des taux d'intérêt aussi élevés. Il y a donc ici un certain rapport.

Mais les États-Unis croyaient que leurs difficultés budgétaires étaient largement attribuables à la récession et que, lorsqu'ils en seraient sortis, leur déficit retomberait à 20 30 ou 40 milliards de dollars, soit le niveau à peu près le plus bas qu'il ont connu, au cours des quelques dernières années. On s'inquiète justement parce qu'il ne semble pas vouloir descendre. Mais je ne saurais vous dire comment notre propre budget se comporterait dans une situation pareille. Tout dépendra, sans doute, des décisions budgétaires pour la prochaine année financière.

Le sénateur Charbonneau: Lorsque les réductions de taxe commenceront à se faire sentir aux États-Unis, croyez-vous qu'elles auront un meilleur effet?

M. Drabble: Elles pourraient contribuer à la relance économique?

Le sénateur Charbonneau: Ce qui aurait un effet sur le déficit budgétaire?

M. Drabble: Jusqu'à un certain point.

Le sénateur Charbonneau: C'est, je crois, ce que dit l'administrateur.

M. Drabble: Elle dit aussi que ces réductions de taxe contribueront à l'épargne, ce qui, bien sûr, aidera à réduire la pression que les emprunts du gouvernement exercent sur les

[Text]

But, as I say, some of the projections—and I do not think that the administration has been able to lessen the worries—seem to indicate that deficits do not shrink, even when there is projected some economic recovery. That is one of the real worries in this situation.

The Chairman: Would you not think that at this stage there is a fair increase in liquidity in the United States?

Mr. Drabble: Certainly not in the corporate sector, I would have thought, Mr. Chairman. I think that in the United States, as in Canada, there continues to be a very tough squeeze on liquidity in the corporate sector. In part, because of the lack of confidence in financial markets, corporations have taken on a lot of short-term debt and bank borrowing is much heavier than they would like to sustain. They have been having difficulty trying to bring that debt down. That is another problem with regard to liquidity.

The Chairman: Yes, it is.

Mr. Drabble: Then, of course, simply from a cash flow position, the severity of the decline in profits is much the same as it is in Canada. I think our decline in profits is perhaps slightly larger, but we do not have first quarter figures, which are crucial in that determination. In both countries, however, profits, and hence retained earnings, have dropped sharply.

I would tend to feel that one of the real concerns here is this persistence of high rates of interest, of financial markets where there is not a great deal of activity over the long term, of people having to roll over short-term bank debt, resulting in very worrying situation which is common, I think, to both countries. If the United States recovery gets under way, the situation may begin to ease a little. There is, however, no sign of that yet. Perhaps the recession in the United States appears to have slowed down somewhat, but there is still no real evidence of any significant upturn. Until that upturn is under way for a little while, there will not be much easing of this problem regarding liquidity.

If financial markets were to regain greater confidence—and that is where one comes back to the question of trying to solve the budgetary problem, which is a question of restoring confidence—then one might have a situation where some of these financial constraints would ease up. The very high rates of interest, however, that have persisted, with a falling off of inflation, means that people are, in effect, paying on these short-term borrowings at rates which are far higher than what they would likely expect to look for as a return.

The Chairman: That is a bad situation. At the same time, the strength of the American dollar would indicate that there is a fair inflow of funds into the American economy. I think you would probably find that the personal savings rate would be up.

Mr. Drabble: It may move up. I do not have any recent information on that.

The Chairman: Not enough time has passed to indicate the effect of that.

[Traduction]

demandes de crédit du secteur privé. Mais certaines prévisions, je l'ai dit—et je ne crois pas que l'administration ait réussi à dissiper ce souci—semblent démontrer que les déficits ne diminuent pas, même si l'on espère quelques redressements économiques. C'est justement là l'une des préoccupations dans le cas présent.

Le président: Ne croyez-vous pas qu'il y a, en ce moment, aux États-Unis, une augmentation sensible des liquidités?

M. Drabble: Sûrement pas dans le secteur des sociétés, monsieur le président. Je crois qu'aux États-Unis, tout comme au Canada, il persiste une rareté de liquidités dans ce secteur. Un peu parce que, se méfiant des marchés financiers, les sociétés ont contracté beaucoup d'emprunts à court terme et leurs emprunts bancaires sont beaucoup plus lourds qu'elles ne le voudraient. Elles ont éprouvé de la difficulté à réduire cette dette. Et c'est un autre problème que présente la liquidité.

Le président: Oui.

M. Drabble: Donc, du simple point de vue de la liquidité, le grave déclin des profits est à peu près le même qu'au Canada. Il se peut que le nôtre soit un peu plus prononcé, mais nous n'avons pas de chiffres pour le premier trimestre et ils sont essentiels pour l'étude d'une question de ce genre. Dans les deux pays, les profits, et partant les réserves d'épargne, ont dangereusement diminué.

En somme, l'ennui réside, je crois, dans la persistance des taux d'intérêt élevés; de marchés financiers où il y a peu d'activités à long terme; de gens qui doivent reporter des emprunts bancaires à court terme, facteurs qui créent une situation aussi embarrassante que généralisée dans les deux pays. S'il se produit un redressement économique aux États-Unis, la situation se relâchera peut-être un peu. Mais rien, pour le moment, ne l'annonce. Peut-être la récession aux États-Unis a-t-elle ralenti un peu, mais il n'existe pas de signe évident qu'un redressement se soit produit. Tant que cette relance ne se sera pas produite pendant un certain temps, il ne se produira aucun relâchement du problème de liquidité.

Si les marchés financiers connaissaient un regain de confiance—et c'est ici que l'on revient à la question d'essayer de résoudre le problème budgétaire, qui est une question de confiance—il pourrait en résulter un soulagement de ces embarras financiers. Mais la persistance des taux d'intérêts élevés, en présence de la chute de l'inflation, signifie que les gens remboursent leurs emprunts à court terme à des taux qui surpassent de beaucoup le taux de profit qu'ils en escompteraient s'ils les investissaient.

Le président: La situation est mauvaise. Mais en même temps, la force du dollar américain semblerait indiquer qu'il se produit un afflux appréciable de fonds dans l'économie des États-Unis. On pourrait constater, je crois, un taux d'épargne individuel à la hausse.

M. Drabble: C'est possible; je n'ai pas de récents renseignements à ce sujet.

Le président: Il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour que nous puissions en voir les effets.

[Text]

Mr. Drabble: Yes. In the midst of a recession it is pretty hard for the economy to recover much yet. It might be recovering currently. As I said, there is no doubt that the kind of tax cut they have initiated in the United States is particularly generous because it is applied fairly evenly across the board. High income taxpayers have a tendency to save more of their income, so there could be some increase in the savings generated by that tax cut. That has been part of the philosophy, as you know, of the somewhat discredited "supply side" members of the administration, who have argued that the tax cut will increase saving. Then, of course, if saving is increased, demand will not increase and a recovery will not be stimulated.

I think, however, that the real fear—and senior people in the United States administration have been saying this publicly, of late, and at some of the meetings which I have attended—is with regard to the very high rates of interest. The sorts of areas in which one looks for early recovery after a severe recession are all areas that involve borrowing. One such area is housing, another is consumer durables, and the third is inventory rebuilding. None of these looks very strong as long as interest rates remain at punitive levels.

The Chairman: Yes. Are there any further questions, honourable senators? Are we agreed that we shall report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Drabble, on behalf of the committee I would like to thank you and your people very much for coming.

Mr. Drabble: Thank you, Mr. Chairman.
The committee adjourned.

[Traduction]

M. Drabble: Oui. Au beau milieu d'une récession, il est difficile pour l'économie de se rétablir appréciablement. Peut-être se rétablira-t-elle éventuellement. Comme je l'ai dit, les réductions de taxes du gouvernement sont plutôt généreuses, car elles s'appliquent à tout le monde. Ceux qui paient des impôts élevés sont portés à épargner une plus grande partie de leur revenu: d'où augmentation de l'épargne résultant de ces réductions. Comme vous le savez, elles ont toujours fait partie de la philosophie des membres discrédités de l'administration qui sont en faveur de l'offre et qui ont toujours prétendu que les réductions de taxe augmentent l'épargne. Et, bien sûr, si l'épargne augmente, la demande augmente et le redressement ne sera pas stimulé.

Toutefois—et les fonctionnaires supérieurs des États-Unis l'ont dit publiquement, il n'y a pas longtemps, et même à quelques-unes des réunions auxquelles j'ai assisté—on craint avant tout les taux d'intérêt très élevés. Les domaines que l'on envisage aux fins de redressement, tôt après une grave récession, sont tous reliés à l'emprunt. L'un de ces secteurs est l'habitation, un autre est les biens de consommation durables et un troisième est la reconstitution des stocks. Aucun d'eux n'est tellement vigoureux, tant que les taux d'intérêt demeurent à des niveaux prohibitifs.

Le président: Oui. Autres questions? Convenons-nous de faire rapport du projet de loi sans modification?

Les honorables sénateurs: Oui.

Le président: Monsieur Drabble, au nom du Comité, je tiens à vous remercier ainsi que votre équipe pour votre présence parmi nous.

M. Drabble: Merci, monsieur le président.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45 boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance, Fiscal Policy and Economic
Analysis Branch:*

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;
Mr. P. M. Smith, Director, Fiscal Policy Division;
Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division.

*Du ministère des Finances, Direction de la politique fiscale et
de l'analyse économique:*

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;
M. P. M. Smith, directeur, Division de la politique fiscale;
M. G. W. King, directeur, Division des marchés des
capitaux.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, July 21, 1982

Le mercredi 21 juillet 1982

Issue No. 57

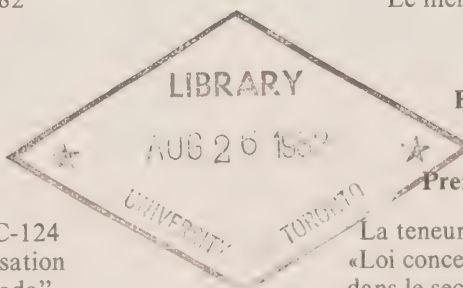
Fascicule n° 57

First proceeding on:

The subject matter of Bill C-124
"An Act respecting compensation
in the public sector of Canada"

Première séance sur:

La teneur du projet de loi C-124
«Loi concernant les rémunérations
dans le secteur public du Canada».



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, July 20, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-124, intituled: “An Act respecting compensation in the public sector of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 20 juillet 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-124, intitulé: «Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

JULY 21, 1982
(57)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 3:30 p.m. to examine and consider the subject matter of Bill C-124, "An Act respecting compensation in the public sector of Canada".

Present: The Honourable Senators D. D. Everett, (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Flynn, Hicks, Manning, Roblin and Tremblay. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator H. A. Olson, P.C.

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Wayne Clendenning, from the Parliamentary Centre.

Appearing:

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, P.C., President.

From the Treasury Board the following witnesses were heard:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and Compensation;

R. Cousineau, General Counsel, Legal Services.

Table I: "New Settlements: (Both COLA and non-COLA) Average Annual Compound p. 100 Increase in Base Rates" and Table II: "New Settlements: (Without a COLA Clause) Average Annual Compound p. 100 Increase in Base Rates" was ordered to be printed as Appendices 57-A and 57-B respectively.

At 5:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE 21 JUILLET 1982
(57)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-124 «Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada».

Présents: Les honorables sénateurs D. D. Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Flynn, Hicks, Manning, Roblin et Tremblay (9).

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur H. A. Olson, C.P.

Aussi présents: MM. Peter Dobell et Wayne Clendenning, du Centre parlementaire.

Comparaît:

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président.

Témoins du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. G. Orser, secrétaire adjoint, Division des relations de travail et de la rémunération;

M. R. Cousineau, conseils généraux, Services de contentieux du Conseil du Trésor.

Il est ordonné que le tableau I: Nouveaux contrats (comportant ou non une clause d'indexation). Pourcentage composé de l'augmentation annuelle moyenne des taux de base et le tableau II: Nouveaux contrats (comportant ou non une clause d'indexation). Pourcentage composé de l'augmentation annuelle moyenne des taux de base soient imprimés comme appendices aux délibérations du Comité (*voir appendices 57A et 57B*).

A 17 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, July 21, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-124, respecting compensation in the public sector of Canada.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Members of the committee, we have been asked by the Senate to do a pre-study of Bill C-124, respecting compensation in the public sector of Canada. We have as our principal witness today the Honourable Don Johnston, President of the Treasury Board. With him is Mr. Manion, Secretary of the Treasury Board and also Mr. Orser and Mr. Cousineau.

I understand that it is the wish of the senators that they be taken through the bill and some of the policy implications that arise out of it. I would ask the minister to proceed, and if he wishes to call on his officials as we proceed, I am sure that would be satisfactory.

The honourable Donald Johnston, P.C., President of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. It is my pleasure today to recommend to members of this committee that they support the enactment of legislation to establish a compensation restraint program in the public sector of Canada.

Le Canada comme vous savez est au centre d'une douloureuse récession. Les investissements commerciaux et les profits ont baissé de façon alarmante. La demande pour des biens et services, tant sur nos marchés intérieurs qu'extérieurs, a baissé. Presqu'un quart de notre capacité de production fonctionne au ralenti à cause du manque de travail. Un million trois cent mille Canadiens sont sans emploi. L'industrie et les consommateurs souffrent des hauts taux d'intérêt, un sous-produit de l'inflation. Canada's productivity performance through most of the 1970s and into the 1980s has been inferior to that of virtually every other western industrialized nation, including the United States, the United Kingdom, Germany, France, Italy and Japan. Only Canada's trade performance remains a bright spot and a source of strength on an economic scene that is otherwise sombre and disappointing.

La santé de l'économie du Canada dépend en grande partie, sur son habileté à se maintenir compétitif dans le domaine des exportations. Près du tiers du produit national brut du Canada provient de ses échanges commerciaux de denrées et de services. Nous courons le risque d'affaiblir de façon importante notre capacité d'être compétitif, si nous sommes incapables de freiner nos augmentations de prix et de salaires et de les ramener à un niveau comparable à celui de nos principaux partenaires dans les échanges commerciaux.

At present Canada's Consumer Price Index is increasing at a rate of more than 11 per cent as compared with one year ago. This is four to five percentage points higher than in the United States. It is a fact that Japan and the Federal Republic of Germany, which have had recent and substantial successes in penetrating foreign markets, have also enjoyed the lowest

TÉMOIGNAGES

Ottawa, mercredi le 21 juillet 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-124, concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Membres du comité, le Sénat nous a demandé de procéder à une étude préliminaire du projet de loi C-124, Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada. Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Don Johnston, président du Conseil du Trésor. A ses côtés se trouvent M. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor ainsi que M. Orser et M. Cousineau.

Les sénateurs désirent qu'on leur explique le projet de loi et certaines de ses implications politiques. Je demanderai donc au ministre d'amorcer la discussion, s'il le désire, il pourra faire appel à ses représentants. Je suis persuadé que cette façon de procéder saura plaire à tous.

L'honorable Donald Johnston, C.P., président du conseil du trésor: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Je suis heureux de recommander aujourd'hui aux membres de votre comité d'accorder leur appui à un projet de loi visant à mettre sur pied un programme de restrictions salariales dans le secteur public du Canada.

As you are aware, Canada is in the midst of a painful recession. Commercial investments and profits have gone down alarmingly. Demand for goods and services has dropped, both in our domestic and foreign markets. Close to one quarter of our production capacity has been slowed down because of a lack of work. One million three hundred thousand Canadians are unemployed. Industry and consumers alike are hit by high interest rates, a by-product of inflation. Au cours de la plus grande partie des années 1970 et 1980, la productivité du Canada a été inférieure à celle de la plupart des autres nations occidentales industrialisées, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Japon. Les échanges commerciaux du Canada sont le seul élément positif dans un climat économique qui est plutôt sombre et décevant.

The health of the Canadian economy depends to a great extent on the country's capacity to maintain a competitive position in the field of exports. Trade in services and foodstuffs account for close to a third of Canada's gross national product. Our ability to compete could be seriously weakened if we fail to stop wage and price increases and bring them back to the level comparable to that of our major trading partners.

Comparé à l'année dernière, l'indice des prix à la consommation au Canada augmente actuellement à un taux supérieur à 11 p. 100. Notre taux est donc plus élevé que celui des États-Unis de quatre ou cinq points de pourcentage. Le Japon et la République fédérale allemande, qui ont récemment connu un succès considérable sur les marchés étrangers, sont les pays

[Text]

inflation rates within the OECD countries—rates which are 6 to 8 per cent below the rate of increase Canada is experiencing. Wage settlements in Canada were averaging more than 12 per cent in the first quarter of this year, about 5 per cent higher than those of our largest trading partner, the United States. That country accounts for approximately two-thirds of our imports and exports. The consequences of such a divergence in our wage and other cost components are abundantly clear.

In its recently released study, the OECD identified Canada as having the fourth poorest record among the seven largest member countries in moderating its level of wage increases. The economy can no longer afford wage increases that match or nearly match the rate of inflation because they ensure the continuation of inflation at that rate or even higher. Wage rate settlements are so high that they are in fundamental conflict with reducing inflation, bringing down interest rates and creating employment. We simply cannot expect to compete once the world recession abates unless we align the increases in our costs of production and our rate of inflation with those prevailing in our major markets.

Durant les semaines qui ont précédé le dernier budget, des Canadiens bien avisés et préoccupés, n'ont cessé de demander au gouvernement fédéral de prendre l'initiative d'établir un standard de pratique salariale qui serait compatible avec la capacité économique actuelle du pays et de son bien-être pour l'avenir. Ces Canadiens préoccupés ont conclu qu'un besoin pressant se faisait sentir pour que le gouvernement accentue la poussée de sa politique anti-inflationniste, en prenant une position plus ferme quant aux augmentations salariales.

The federal public sector compensation restraint program alone cannot resolve all the economic problems Canadians are facing today. I should be viewed as a firm and visible example that all Canadians, employers and employees, individually and collectively, must follow, if they wish to maintain their competitive position abroad and to reduce the rate of inflation at home. The wage expectations of working Canadians cannot continue to exceed the nation's productive capacity without generating further inflation and unemployment. Inflation will not recede either significantly or permanently unless the vast majority of Canadians accept wage increases below those to which they have become accustomed, or those to which they may feel entitled.

In the federal public service, the collective bargaining system has worked well since it was introduced in 1967. The parties involved deserve to be commended for the responsible way in which they have conducted their affairs. But all participants in our economy, not just federal public employees, simply have to do better. The economy can no longer afford wage increases that match or nearly match the rate of inflation.

I am singularly unimpressed by the accusations of some commentators and union leaders that Bill C-124 is using public servants as scapegoats. Such utterances fail miserably

[Traduction]

de l'OCDE qui jouissent des plus faibles taux d'inflation, soit un taux d'augmentation inférieur de 6 à 8 p. 100 à celui du Canada. Les augmentations salariales moyennes au Canada s'élevaient à plus de 12 p. 100 au cours du premier trimestre de 1982, environ 5 p. 100 de plus que notre principal partenaire commercial, les États-Unis, avec qui nous procédons à environ deux tiers de nos échanges commerciaux. Les répercussions d'une telle différence entre les salaires et les autres coûts entre les deux pays sont très claires.

Dans un rapport qu'elle a publié récemment, l'OCDE disait que, parmi ses sept membres les plus importants, le Canada venait au quatrième rang de ceux qui ont le plus de difficultés à contrôler les augmentations salariales. L'économie ne peut plus accepter le fardeau d'augmentations salariales qui sont égales ou presque au taux d'inflation parce que ces dernières assurent le maintien de l'inflation au même taux ou à un taux supérieur. Le taux d'augmentation des salaires est tellement élevé qu'il entre en conflit direct avec tout programme qui viserait à faire baisser l'inflation, les taux d'intérêt et à créer des emplois. Nous ne pouvons simplement pas nous attendre à occuper une position concurrentielle lorsque la récession mondiale sera moins grave si nous n'alignons pas les augmentations de nos coûts de production et de notre taux d'inflation sur celles de nos principaux marchés.

During the weeks prior to the latest budget, will advised and concerned Canadians kept on asking the Federal Government to take action in order to set a wage increase standard which would be compatible with Canada's current economic capacity as well as its future well-being. Those concerned Canadians came to the conclusion that there was an urgent need for the Government to take its anti-inflation policy one step further, by baking a firmer stand concerning wage increases.

Le programme fédéral de restrictions salariales du secteur public ne peut pas résoudre à lui seul tous les problèmes économiques qu'éprouve le Canada aujourd'hui. Il s'agit plutôt d'un exemple solide et évident que tous les Canadiens, employeurs et employés, pris individuellement ou à titre de collectivité, doivent suivre s'ils désirent maintenir la position concurrentielle du pays à l'étranger et réduire le taux d'inflation au pays. Les perspectives salariales des Canadiens ne peuvent pas continuer à dépasser la capacité de production du pays sans entraîner une hausse des taux d'inflation et de chômage. L'inflation ne baissera pas de façon importante ou permanente à moins que la grande majorité des Canadiens acceptent des augmentations salariales inférieures à celles auxquelles ils sont habitués, ou auxquelles ils jugent peut-être avoir droit.

Dans la Fonction publique fédérale, le système de négociation collective a connu du succès depuis sa création en 1967. Les partis impliqués méritent des félicitations pour la façon dont elles se sont acquittées de leurs responsabilités. Mais tous ceux qui participent à notre économie, et non seulement les fonctionnaires fédéraux, doivent contribuer à la relance de l'économie. Notre économie ne peut plus se permettre des augmentations salariales égales ou presque au taux d'inflation.

Je ne suis pas du tout impressionné par les accusations de certains commentateurs et dirigeants syndicaux qui soutiennent qu'en proposant le projet de loi C-124, on se sert des

[Text]

to accord even a modicum of recognition to the fact that we are living in economically extraordinary times that demand that the government take extraordinary measures and demonstrate leadership.

Across the country, in recent months, many employers in the private sector have been forced to take action to curtail wage costs. Employees have been laid off at every level, up to and including top management. Pay increases have been deferred, promotions have been delayed, and work sharing arrangements have been introduced. Public employees have been largely exempted from such restraints in their working conditions. To this extent, they represent a privileged community within the country. Bill C-124 is not introducing a regime of layoffs and staff cuts in the federal public sector; it is simply proposing that public servants' wage rates be subject to more moderate increases.

Nous ne demandons pas aux autres d'accomplir ce que nous n'exigeons pas de nous-mêmes. En plus des fonctionnaires, les restrictions touchent aussi les membres du Sénat et leurs employés, les membres du Parlement et leurs employés, les membres du secteur judiciaire, les employés et directeurs des corporations de la Couronne, les membres de la Gendarmerie royale et des Forces armées. Les sénateurs, les ministres de la Couronne et les membres du Parlement sont les seuls qui voient leur salaire diminué à compter de la date d'application de la loi.

Senator Benidickson: Would you repeat that, please?

Hon. Mr. Johnston: Which part, Senator?

Senator Benidickson: You referred to parliamentarians. Would you repeat that?

Hon. Mr. Johnston: Yes, Senator. Senators, Ministers of the Crown, and members of Parliament are the only ones who will see their salaries actually reduced from the date of the application of the law.

The restraint program applies to a group of employees for two years from date of entry. Date of entry is determined from the expiry date of the collective agreement or compensation plan in effect on June 28, 1982, or the next scheduled wage rate increase in such agreements or plans.

For the first year of application, wage rates contained in collective agreements will be increased by 6 per cent; those in other compensation plans by up to 6 per cent. The second year permissible wage rate increases are 5 per cent and up to 5 per cent, respectively. These are not unreasonable increases. The advice tendered the government ranged from doing nothing to freezing on even rolling back wages already being paid. The program's increases of 6 per cent and 5 per cent are very much in keeping with the inclination of the government to seek a moderate approach.

[Traduction]

fonctionnaires fédéraux comme boucs émissaires. Ceux qui portent de telles accusations ne reconnaissent évidemment pas le fait que nous traversons une période économique très difficile qui force simplement le gouvernement à prendre des mesures extraordinaires et à faire preuve d'initiative.

Dans tout le pays, au cours des derniers mois, nombre d'employeurs du secteur privé ont dû prendre des mesures pour enrayer la hausse des coûts. Des employés de tous les niveaux ont été mis à pied, y compris des cadres supérieurs. Les augmentations salariales ont été reportées, les promotions retardées, et on a mis sur pied des programmes de partage du travail. Les employés du secteur public n'ont pas fait l'objet de telles restrictions en ce qui a trait aux conditions de travail. À cet égard, ils forment une communauté privilégiée au pays. Le projet de loi C-124 ne propose pas un régime de mises à pied et de réduction du personnel dans la Fonction publique; il propose simplement que les salaires des fonctionnaires fédéraux fassent l'objet d'augmentations plus modérées.

We are not asking others to do things we do not do ourselves. Not only civil servants but also senators and Senate employees, Members of Parliament and House of Commons' employees, employees of the Justice sector, Crown Corporation employees and managers, members of the RCMP and of the Armed Forces will be affected. Senators, Crown ministers and Members of Parliament are the only ones whose salary will be reduced from date of the application of the bill.

Le sénateur Benidickson: Pourriez-vous répéter s'il vous plaît?

L'honorable M. Johnston: Quelle partie, sénateur?

Le sénateur Benidickson: Vous avez parlé des parlementaires. Pourriez-vous répéter ce que vous avez dit?

L'honorable Johnston: Oui sénateur. Les sénateurs, les ministres et les députés sont les seuls qui auront à subir une diminution de salaire dès l'entrée en vigueur de la loi.

Le programme de restrictions s'applique à certains groupes d'employés pendant deux ans à compter de sa mise en application. Cette date est fonction de la date d'expiration des ententes collectives ou des régimes de rémunérations en vigueur le 28 juin 1982 ou de la prochaine hausse de salaire prévue dans ces ententes ou ces régimes.

Pendant la première année de son application, les taux d'augmentation prévus dans les conventions collectives seront majorés de 6 p. 100; ceux d'autres régimes de compensation de 6 p. 100 également. Les hausses autorisées pour la deuxième année seront de 5 p. 100 et jusqu'à 5 p. 100 respectivement. Ces augmentations de salaire ne sont donc pas déraisonnables. Le gouvernement a été saisi de toutes sortes de propositions, par exemple, le statu quo, le blocage des salaires ou même des mesures pour annuler les hausses déjà versées. Les hausses de 6 et de 5 p. 100 prévues dans le cadre du programme sont le juste milieu qui reflète l'attitude de modération du gouvernement.

[Text]

Les conventions collectives et les régimes de rémunération seront prorogés pour les deux années d'application du programme. En conséquence, toutes les dispositions relatives à la rémunération des employés, sauf les taux de salaire, et plusieurs autres dispositions relatives aux conditions d'emploi ne pourront être modifiées durant cette période. Ce qui veut dire, entre autres, que pendant cette même période, le droit de grève est suspendu.

Transitional arrangements are provided for collective agreements or compensation plans which terminated prior to June 28, 1982, and which were not renewed before that date. For the 12 months following the expiry date, wage rates may be increased by not more than 9 per cent, and the Treasury Board may authorize improvements to other terms and conditions so that they reflect current standards. Treasury Board has no authority to roll back existing terms and conditions. Transitional groups are then subject to the two years of the program.

The first wage rate increases of tentative agreements in writing reached prior to June 28, 1982, will be honoured if implemented without change. Agreements reached prior to June 28, 1982 for effective dates following that date will also be honoured. In both such cases, entry into the program will be on the day following the termination date of the compensation plan, or on the effective date of the second wage rate increase provided for in the agreement or plan.

The program provides for a modification of the second year 5 per cent limit where it is in the public interest to do so on grounds of labour shortage.

The Treasury Board and its Secretariat will administer the program.

A number of commentators have asked why it is necessary for the bill to suspend collective bargaining and the right to strike. In other controls programs, including the 1975-1978 AIB program, it has been found that when bargaining was allowed, tremendous pressure was exerted to break the guidelines and to take advantage of the exemptions allowed. Controls programs place limits on at least a portion of the sphere of what may be bargained. To allow bargaining to continue in such circumstances creates an unbalanced situation far from the normal bargaining situation. Bill C-124 does not abrogate all employer/employee relationships for the duration of the restraint program. In the federal public service, most of the consultation which takes place at the National Joint Council can continue during the term of the application of this bill. A good many National Joint Council matters do not fall under the purview of Bill C-124, since they are not "compensation" as defined in the bill. National Joint Council consultation will continue on them. They include the travel and relocation policies, protective clothing policy, living accommodation charges, withdrawal from work procedures, commuting assistance policy, retraining arising out of the application of work force adjustment procedures, and, most significantly, occupational health and safety issues.

[Traduction]

Collective agreements and compensation plans will be prorogated for the two-year duration of the program. Consequently, all provisions which deal with employees, except wage rates, and several other clauses relating to working conditions cannot be amended during that period. That is to say that the right to strike is suspended for that period of time.

Des dispositions transitoires sont prévues dans les ententes collectives ou les régimes de rémunération qui arrivaient à expiration avant le 28 juin 1982 et qui n'ont pas été renouvelés avant cette date. Pendant les douze mois qui suivent la date d'expiration, les salaires ne peuvent augmenter de plus de 9p. 100 et le Conseil du Trésor peut autoriser certaines améliorations sur d'autres points pour tenir compte des normes qui existent. Le Conseil du Trésor ne peut modifier les hausses déjà en vigueur. Les dispositions transitoires sont donc assujetties au programme pendant une durée de deux ans.

Les premières hausses de salaire des protocoles d'entente dûment rédigés avant le 28 juin 1982 seront respectées si elles sont adoptées telles quelles. Les conventions collectives conclues avant le 28 juin 1982 qui entreraient en vigueur après cette date seront également respectées. Dans pareils cas, le programme se trouve à entrer en vigueur le jour qui suit l'expiration de la date du régime de rémunération ou la date d'entrée en vigueur de la hausse de salaire prévue dans la convention ou le régime.

Il existe également des dispositions dans le programme qui permettent de majorer la limite de 5p. 100 dans l'intérêt public lorsqu'il y a pénurie de main-d'œuvre.

Le Conseil du Trésor et son secrétariat sont chargés d'administrer le programme.

Un certain nombre de commentateurs ont demandé pourquoi on avait jugé nécessaire de suspendre le droit de grève et la négociation collective. Dans d'autres programmes de contrôles, y compris celui de 1975 à 1978, on s'est rendu compte que lorsque la négociation était permise, d'énormes pressions s'exerçaient pour échapper aux directives et pour profiter des exemptions permises. Les programmes de contrôles imposent des limites à une partie des conditions négociables. Permettre à la négociation de se poursuivre en pareilles circonstances serait créer un déséquilibre qui ne correspond pas du tout à la situation dans laquelle. Le projet de loi C-124 ne fige pas toutes les relations employeur-employé pour la durée du programme. Au sein de la Fonction publique fédérale la plupart des consultations qui se tiennent par l'entremise du Conseil mixte national peuvent se poursuivre pendant l'application de cette loi. Beaucoup de questions réglées par l'entremise du Conseil ne relèvent pas du projet de loi C-124 étant donné qu'elles ne relèvent pas de la "rémunération" au sens prévue dans le projet de loi. Les consultations auprès du Conseil national mixte se poursuivront sur ces points. Elles porteront sur les politiques pratiquées concernant les voyages et les déménagements, les vêtements de protection, les frais d'hébergement, le désistement concernant les procédures de travail, les politiques d'aide au transport, le recyclage de la main-d'œuvre découlant de l'application des procédures d'ajustement de la

[Text]

Bien que les consultations au Conseil national mixte ne se tiennent que dans l'univers de la fonction publique, tel que défini dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, les corporations de la Couronne assujetties au programme pourront, elles aussi, continuer à tenir des consultations avec les syndicats qui représentent leurs employés sur les conditions de travail qui ne sont pas régies par des conventions collectives ou des régimes de rémunération.

For all the federal bodies which are subject to the program, and which have collective agreements, it is important to emphasize that the collective agreements remain in place. It is the role of the unions and management to ensure that the provisions of the collective agreements are adhered to. This role carries on for the duration of the program.

La deuxième question que bon nombre d'individus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement ont soulevée au sujet du projet de loi, est celle qui a trait à l'augmentation de 6 p. 100 et de 5 p. 100 à tous les niveaux. Que ce soit au gouvernement ou dans une entreprise, il existe des pratiques salariales qui reflètent le niveau de responsabilité qui se rattache à différents types d'occupations. La plupart du temps ceci est établi par des régimes de classification sophistiqués. Si des pourcentages différents étaient mis en place, on assisterait à l'effritement des relativités qui existent en vertu de ces régimes et le besoin de les rétablir plus tard.

Experience has shown that wage rates move at basically the same rate at all levels of an enterprise. When this pattern is disrupted, correction will take place at a later time. A controls program should achieve the necessary slowing of the rate of increase in wages while not disrupting wage structures of desirable wage management practices.

The same percentage increases certainly produce differing dollar amounts. This is normal. In an uncontrolled environment, if the norm were 12 per cent, the same thing would result. All the program does is lower the percentage increase. It is the relatively that is most important. It is not the intention of the government to use the wage restraint program to alter the normal structure of pay relationships that have been so assiduously developed in the public service through the collective bargaining system.

It is not the role of the controls program to redistribute income. That is the role of other measures, most notably the income tax system.

The federal public service has a relatively narrow spread from high to low wage. Application of different wage increases would quickly produce unacceptable wage differentials between jobs, and in the stroke of a pen, as it were, have higher evaluated jobs paid less than lower evaluated jobs. Such a state of affairs is unreasonable, unfair and inequitable.

There has been some criticism that across-the-board percentage increases result in unfair treatment of those at lower

[Traduction]

main-d'œuvre, et plus important encore, les questions de santé et de sécurité au travail.

Although consultations with the National Joint Council will only be taking place within the Civil Service as defined in the Public Service Staff relations Act, Crown Corporations subject to the program will also be able to pursue consultations unions representing their employees on working conditions which are not governed by collective agreements or compensations plans.

Il ne faut donc pas oublier que les conventions collectives restent en vigueur dans tous les organismes fédéraux assujettis au programme. C'est au syndicat et à la direction de s'assurer que les dispositions de ces conventions sont respectées. C'est un rôle qu'ils continuent d'assumer pour la durée du programme.

The second question which many individuals in and outside Parliament have raised on this particular bill is related to the 6 and 5 per cent increases at all levels. Be it within the government or an enterprise there are always salary practices which reflect the level of responsibility associated with different types of occupation. Most of the time, those practices are established by sophisticated systems of classification. If various percentages were to be applied, we would see the end of relatively between occupation and salary which exist under those systems, and we would have to re-establish it later on.

L'expérience a démontré que le taux des salaires augmente à un rythme à peu près égal à tous les niveaux d'une entreprise. Lorsque le rythme est brisé, il faut le rétablir plus tard. Un programme de contrôles devrait ralentir le taux d'augmentation des salaires tout en ne bouleversant pas la structure salariale ou les pratiques qui existent en matière de gestion des salaires.

Des augmentations de salaires identiques en pourcentage ne donnent pas bien sûr des augmentations de salaires identiques en argent. C'est normal. Sans contrôles, si la norme était de 12 p. 100, on obtiendrait le même résultat. Tout ce que fait le programme, c'est de réduire le pourcentage de la hausse. C'est la question de la relativité qui est importante. Le gouvernement n'a pas l'intention de se servir du programme de restrictions salariales pour modifier la structure normale des rapports de rémunération qui ont mis tant de temps à être établis au sein de la Fonction publique grâce au régime de conventions collectives.

Le programme n'a donc pas pour but de redistribuer les revenus. On le fait par d'autres mesures et notamment grâce au régime fiscal.

L'écart des salaires au sein de la Fonction publique fédérale est relativement mince. S'il fallait d'un trait de plume accorder différentes hausses de salaires, il arriverait très rapidement que des différences inacceptables entre les emplois se produiraient alors que les emplois d'une catégorie plus élevée seraient moins payés que ceux de catégories inférieures. Un tel état de choses serait déraisonnable, et injuste.

On a prétendu que les hausses en pourcentages donnaient des résultats injustes pour ceux qui se trouvent aux plus bas

[Text]

pay levels. However, it should be noted that the régime is more stringent at the upper levels of the public service. The normal review date for the management category is April 1. Bill C-124 extends this date to July 1 and provides for a 6 per cent increase in wage rates on that date instead of the 9.5 per cent increase recommended by the Advisory Group on Executive Compensation in the Public Service, whose membership is drawn from the private sector. In addition, I clarified yesterday in the House of Commons that the performance pay portion of the Management Compensation Program will be suspended for the duration of the restraint program. Thus, with the passage of Bill C-124, salary increases for senior public servants will be restricted to no more than 6 per cent and 5 per cent over the next two years.

Another point which has been made repeatedly is: Why does the government have to intervene in existing collective agreements? If the 6 per cent and 5 per cent increases were to be applied only after the expiration of current agreements, some groups would not be restrained until 1984 and would not exit from the program until 1986. There is an immediacy about the issue of wage restraint. It must be acted upon now, not in two or four years' time. The sooner the action is taken in the federal sphere, the sooner we can influence acceptable wage increase behaviour in the other sectors. It is fair that federal public sector groups all enter the program within a brief span of time, and experience the restraining influences of the bill at roughly the same time.

The serious economic problems facing the country make it imperative that the rate of growth in wage and salary increases in the public sector be restrained. There must be restraint because the devastation of inflation must be stopped. This can only be achieved if all Canadians make a concerted effort to break the pattern of escalating cost increases within our economy. Indeed, many Canadians are already making sacrifices. The program that the government has introduced requires a modest sacrifice from public service employees in order that those Canadians who have suffered most as a consequence of inflation may be helped.

The phenomenon of inflation is not unique to Canada. It has permeated all the nations of the world to a greater or lesser degree. Much as an insidious disease, it continues to spread with increasing intensity to claim its victims. As a major world trading nation, we cannot permit our economic future to be jeopardized by cost and productivity performance which prices us out of our markets. If this is allowed to happen, our foreign trade surpluses will disappear, our current account deficit will increase, and our standard of living will drop automatically. The end result will be even greater inflation. We will be trapped in a vicious circle from which it will become increasingly difficult to extricate ourselves. These are the consequences if we fail to act.

Les employés du secteur public fédéral sont à l'occasion pris à parti. Bien souvent ceci est dû au fait que leurs concitoyens connaissent mal la nature de leur travail; il n'en reste pas moins qu'ils font leur possible pour servir leurs concitoyens. Il existe entre le gouvernement, ses employés et leurs représent-

[Traduction]

niveaux. Mais il ne faut pas oublier que le régime est beaucoup plus astreignant pour les niveaux supérieurs de la Fonction publique. La date de révision normale pour la catégorie de gestion est le 1^{er} avril. Le projet de loi C-124 prolonge cette date au 1^{er} juillet et prévoit une hausse de 6 p. 100 dans le taux des salaires à partir de cette date au lieu du 9.5 p. 100 recommandé par le groupe consultatif sur la rémunération des cadres au sein de la Fonction publique, dont les membres viennent du secteur privé. En outre, j'ai rappelé hier à la Chambre des communes que la rémunération fondée sur le rendement des cadres sera suspendue pour la durée du programme de restrictions. Ainsi, avec l'adoption du projet de loi C-124, les hausses salariales de tous les fonctionnaires seront limitées à 6 p. 100 et 5 p. 100 au cours des deux prochaines années.

Autre argument qui n'a pas cessé de revenir sur le tapis: pourquoi le gouvernement doit-il intervenir dans des conventions collectives déjà signées? Si le 6 p. 100 et le 5 p. 100 n'étaient appliqués qu'après l'expiration des conventions en vigueur, certains groupes ne feraient pas l'objet de restrictions avant 1984 et ne pourraient être libérés du programme avant 1986. La question des restrictions salariales est urgente. C'est maintenant qu'il faut agir et non pas dans quatre ans. Le plus tôt on agira au fédéral, le plus tôt on pourra influencer sur les règlements salariaux dans d'autres secteurs. Il est juste que les groupes qui relèvent du secteur public fédéral soient tous visés par le programme dans un court laps de temps et subissent les dispositions restrictives du projet de loi sur une même période.

A cause des grands problèmes économiques qui affligent le pays, il faut absolument restreindre la croissance des salaires du secteur public. Cette mesure est nécessaire pour faire échec aux effets néfastes de l'inflation. On ne peut y parvenir que si les Canadiens font un effort concerté pour faire échec à l'escalade des coûts au sein de notre économie. En vérité, bon nombre de Canadiens font déjà des sacrifices. Le programme que le gouvernement a présenté constitue un sacrifice modeste de la part des employés publics afin d'aider ceux qui ont souffert le plus de l'inflation.

L'inflation n'est pas unique au Canada. Elle fait des ravages plus ou moins grands dans tous les pays du monde. Cette maladie économique insidieuse fait de plus en plus son lot de victimes. A titre de grande nation commerçante, nous ne pouvons nous permettre de compromettre notre avenir économique par une baisse de productivité qui rend nos marchandises hors prix sur les marchés. S'il fallait laisser les choses aller, nos excédents commerciaux avec l'étranger disparaîtraient, notre déficit au compte courant augmenterait et notre niveau de vie tomberait automatiquement. Les conséquences seraient d'empirer l'inflation. Nous serions prisonniers d'un cercle vicieux auquel il nous serait de plus en plus difficile d'échapper. Voilà ce qui arriverait si nous n'agissions pas maintenant.

Federal public employees are on occasion the target of criticism. This is quite often due to the fact that the public is ill-informed on the nature of their work; nevertheless they do all they can to serve their fellow-citizens. There is a positive relationship between the government, its employees and their

[Text]

ants une relation positive. Il est nécessaire que tous et chacun continuent à travailler ensemble si nous voulons sortir de cette période difficile pour notre pays, d'une manière qui sera à l'avantage de tous ceux qui sont touchés.

Public servants are not being singled out as the cause of inflation any more than any other group of Canadians. The whole purpose of the program is more than just to restrain their wage increases. It is asking other sectors to follow our leadership, and do their part to restrain their demands on the economy. If they do, the inevitable result will be that inflation recedes, interest rates decline and employment increases. Everyone will gain if the achievable targets of 6 per cent and 5 per cent are adopted.

J'espère sincèrement que chacun de vous, indépendamment de ses affiliations politiques, donnera son appui à cet important projet de loi.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Honourable senators, is it your wish to throw the meeting open for questions at this time, or should we go through the bill clause by clause?

Senator Hicks: I think it is reasonable that we be permitted to ask questions as we go.

Hon. Mr. Johnston: I would invite our Director of Legal Services, Mr. Cousineau, to take honourable senators through the bill on a general basis and then on a clause-by-clause basis.

The Chairman: I think that would be agreeable.

Senator Benidickson: I notice that there are no explanatory notes in this bill, so perhaps we should proceed as the chairman suggests.

Senator Manning: I do not know if there are any constraints on the minister's time, but I think the chairman's suggestion is a good one in that questions can be answered as we go through the bill. However, it may be profitable to have a few minutes of open discussion on the overall principle of the bill while the minister is here.

The Chairman: I think it would be interesting for the minister to give us an explanation of the bill at this pre-study stage and to answer as many questions as possible as long as the committee can usefully glean information from him. I think he has been very generous with his time this afternoon. I do not know that we can explore every avenue, but this would be a good time to get as much information as we possibly can if that is agreeable to the committee.

Hon. Senators: Agreed.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, honourable senators, I am certainly at your disposal for this afternoon for as long as you would like. Perhaps we should first discuss the major thrust of the bill part by part, and then go into the clauses and explain how they come about. We will have no difficulty in covering the bill in the time available to us this afternoon.

[Traduction]

representatives. We must keep on working together if we want our country to get through these difficult times in a way that will benefit all those who are suffering hardships.

Les fonctionnaires, pas plus que tout autre groupe de Canadiens, ne sont visés comme étant responsables de l'inflation. L'objectif du programme s'étend au delà des restrictions salariales. Le programme a pour but d'inciter les autres secteurs à suivre notre exemple et à faire leur part en limitant leurs demandes sur le plan économique. De cette façon, l'inflation diminuera inévitablement, de même que les taux d'intérêt et le nombre d'emplois augmentera. Nous en bénéficierons tous si nous adoptons ces restrictions raisonnables de 6 et de 5 p. 100.

I sincerely hope that each of you, regardless of your political affiliations, will support this important bill.

Le président: Merci, monsieur le Ministre. Honorables sénateurs, désirez-vous passer à la période de questions maintenant, ou devrions-nous étudier le projet de loi article par article?

Le sénateur Hicks: A mon avis, il serait raisonnable de nous permettre de poser des questions à mesure que nous étudions le projet de loi.

L'honorable M. Johnston: J'invite notre directeur du Service du contentieux, M. Consineau, à parcourir le projet de loi dans son ensemble avec les honorables sénateurs et à procéder à une étude article par article.

Le président: Cela me semble satisfaisant.

Le sénateur Benidickson: J'ai remarqué qu'il n'y a pas de notes explicatives dans ce projet de loi, donc, nous pourrions peut-être procéder comme l'a suggéré le président.

Le sénateur Manning: Je ne sais pas si le ministre a d'autres engagements, mais je suis d'avis que la suggestion du président est excellente, étant donné que l'on pourra répondre aux questions à mesure que nous étudions le projet de loi. Cependant, il serait peut-être utile de discuter pendant quelques minutes du principe général du projet de loi pendant que le ministre est ici.

Le président: Je crois qu'il serait intéressant que le ministre nous donne des explications concernant le projet de loi à ce stade précédant l'étude et qu'il réponde aussi au plus grand nombre possible de questions, tant que le comité jugera utile d'obtenir les renseignements du ministre, qui a été très généreux de nous accorder son temps cet après-midi. Je ne sais pas si nous pourrions étudier tous les aspects, mais ce serait le moment opportun pour obtenir autant de renseignements possibles, si le comité est d'accord.

Des voix: D'accord.

L'honorable M. Johnston: Monsieur le Président, honorables sénateurs, je suis à votre disposition cet après-midi, aussi longtemps que vous le voulez. Nous pourrions peut-être discuter d'abord du principal objectif du projet de loi, partie par partie, et étudier ensuite les articles et en expliquer le contenu. Nous n'aurons aucune difficulté à parcourir le projet de loi en entier durant la période de temps à notre disposition cet après-midi.

[Text]

Of course, we may get into discussion that will make that prognosis incorrect, but I think we can, with reasonable speed, go through the bill.

The Chairman: I think that is a sound suggestion. Perhaps, Mr. Cousineau, you would proceed, given the understanding that you may be interrupted as you go along.

Mr. R. Cousineau, Gen Counsel, Legal Services, Treasury Board: The bill is basically divided into two main parts, the first part dealing with the public sector as such, and the second part dealing with senators, members of Parliament and the judiciary.

The clauses in the first part are also, if you leave aside the interpretation and application clauses, divided so that the first clauses, clauses 4, 5, 6 and 7 of the bill, deal with the extension of compensation plans for a certain period of time; while clauses 8 and 12 deal with what percentages are attached to the extended plans.

The interpretation clause covers what is meant by compensation and gives a full meaning to this particular word. It gives a very broad meaning to the word.

A "compensation plan" is also defined to indicate that we are covering, in that definition, not only what is covered by a collective agreement or award, but also what is established unilaterally by an employer.

Senator Benidickson: Can you give an example of what you mean by "unilaterally by an employer"? I have noted that the schedule is very extensive and I suppose a lot of these entities would be acting unilaterally as management and so on.

Mr. Cousineau: If, for example, you look at the management category in the public service, the compensation for this particular group is established by the Treasury Board which acts as the employer. The distinction we are making is that for that particular group we do not go through the collective bargaining process and negotiations between parties. We are, in fact, covering those situations.

The board definition of employee covers what is understood to be within an employer and employee relationship, those situations where there are full time, part time and otherwise governed employees. We also define wage rates as they refer to ranges of rates of pay contained in pay plans or pay schedules. We are not referring to an individual's rate of pay. We also include in that definition cost of living allowances or adjustments under a cost of living formula.

Senator Benidickson: What about this next paragraph which deals with the expiration of compensation plans?

Mr. Cousineau: We have different situations which apply to the expiration of compensation plans. When we are dealing with collective agreements, the normal expiry date is provided for in that particular agreement. In other situations where we are looking at, let us say, unilaterally established plans, we must look for the expiration date which is the normal review date or the day before that particular plan is normally revised.

[Traduction]

Évidemment, il est possible que nous nous lancions dans des discussions qui contrediront ces pronostics, mais je crois que nous pouvons parcourir assez rapidement tout le projet de loi.

Le président: C'est une bonne suggestion. Peut-être, monsieur Cousineau, pourriez-vous procéder, tout en acceptant d'être interrompu de temps à autre.

M. R. Cousineau, Conseils Généraux, Service du Contentieux, Conseil du Trésor: Le projet de loi est essentiellement divisé en deux parties principales, dont la première traite du secteur public comme tel, et la seconde traite des sénateurs, des députés et des juges.

Les articles de la première partie, si on laisse de côté ceux se rapportant à l'interprétation et à l'application de la loi, sont aussi divisés; donc, les premiers, notamment les articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi, traitent de la prorogation des régimes de rémunération pendant une certaine période de temps; tandis que les articles 8 à 12 concernent les taux de salaire se rapportant à la prorogation des régimes de rémunération.

L'article se rapportant à l'interprétation définit une rémunération et donne le sens complet de ce mot, qui a une portée très vaste.

Un régime de rémunération est aussi défini de façon à englober non seulement les dispositions figurant dans les conventions collectives et les décisions arbitrales, mais aussi celles établies par un employeur seul.

Le sénateur Benidickson: Pouvez-vous nous donner un exemple de ce que vous entendez par les décisions établies par «un employeur seul»? J'ai remarqué que l'annexe est très longue et je suppose qu'un grand nombre de ces organismes pourraient agir seuls en tant qu'employeurs, etc.

M. Cousineau: Si, par exemple, vous prenez la catégorie des cadres de direction dans la Fonction publique, la rémunération de ce groupe précis est établie par le Conseil du Trésor qui agit à titre d'employeur. La distinction vient du fait que pour ce groupe particulier, il n'y a pas de négociations collectives entre les parties. Nous voulons en fait englober ces situations.

La définition au sens large du terme de «salarié» comprend les décisions découlant des relations entre les employeurs et les employés, à plein temps, à temps partiel et autres. Nous avons aussi défini les taux de salaire de façon à nous permettre d'englober les taux uniques de salaire et les fourchettes salariales. Nous ne faisons pas allusion à un taux de salaire individuel. Cette définition comprend aussi les rajustements de coût de vie établis selon la formule d'indexation.

Le sénateur Benidickson: Et le paragraphe suivant traite de l'expiration des régimes de rémunération?

M. Cousineau: Il existe différentes dispositions qui s'appliquent à l'expiration des régimes de rémunération. Lorsqu'il s'agit d'une convention collective, normalement la date d'expiration est prévue dans cette convention. Dans d'autres cas, lorsqu'il s'agit, disons, de régimes établis unilatéralement, nous tenons compte de la date d'expiration qui est normalement la date de renouvellement, ou la date où ce régime particulier devient renouvelable.

[Text]

Senator Hicks: Is that sufficiently definite to be determined?

Mr. Cousineau: Yes. It has been established that for various groups there is a practice which is followed and which allows us to look at a definite date.

Hon. Mr. Johnston: An example would be the parliamentary staff in our own offices where the adjustment is made in accordance with the fiscal year of the government, April 1 to March 31.

Senator Benidickson: While you have raised that point, Mr. Minister, almost at the time that this 6 per cent and 5 per cent cry was enunciated, there was a story to the effect that the staffs of the ministers received a raise. Is that completely detached and dissociated from any expectations of this bill?

Hon. Mr. Johnston: Completely from any expectations of this bill. The ministerial staff review is like the parliamentary staff review. The former is conducted by the Internal Economy Committees of both houses, and the Treasury Board review the ministerial exempt staff salaries each year as well. The decision was made at a Treasury Board meeting of, as I recall, May 13th that it would be 10 per cent which is, in fact, 1 percentage point less than what the committees of Internal Economy had accorded to the parliamentary staff. As you may appreciate, both of these staffs are subject to appointment by, if you like, politicians as opposed to the bureaucracy. Efforts were made in the house because of notification which was sent out to ministers by me in June. The reason that was done was that in the initial notification which I received there were some other areas which did not accurately reflect what the decision was to be, not with respect to wage rates, but with respect to some other incidentals. So, there was a delay in preparing the notice, but it had nothing to do with the application of this program.

These people together with the parliamentary staff, of course, fall within the program like everybody else. There are many groups which settled in the first half of this year, some as recently as a week before the budget. Prior to June 28 as Mr. Cousineau goes through the bill he will explain that they go into the program at a later date and come out of the program at a later date.

Senator Hicks: So these people would keep the settlement they received prior to June 28?

Hon. Mr. Johnston: That is correct.

Senator Hicks: So the 6 per cent increase does not apply to them until one year from June 28?

Hon. Mr. Johnston: No, in the case of the staff in your offices, they will go into the program as of April 1, 1983 and they will come out of the program on March 31, 1985.

Senator Benidickson: June 28 is also a significant date with regard to pricing. Just this morning, at my request, I received a copy of the new cafeteria charges which happened to go up by a very high percentage on June 28. Some of the prices on

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Est-ce suffisamment bien défini pour que l'on puisse établir la date?

M. Cousineau: Oui. Selon la pratique établie pour divers groupes, il y a une date précise.

L'honorable M. Johnston: Un exemple serait celui du personnel parlementaire de nos propres bureaux où le rajustement a lieu suivant l'exercice financier, soit du 1^{er} avril au 31 mars.

Le sénateur Benidickson: A ce sujet, monsieur le ministre, presque au même moment où ces restrictions salariales de 6p. 100 et 5p. 100 ont été annoncées, on a dit que les employés faisant partie du personnel des ministres ont reçu une augmentation. Ce fait est-il complètement étranger à ce projet de loi?

L'honorable M. Johnston: Tout à fait étranger à ce projet de loi. La révision des salaires du personnel ministériel se fait de la même façon que celle du personnel parlementaire. Ce dernier groupe fait l'objet d'une étude par les comités de régie interne des deux chambres et le Conseil du Trésor revise aussi les salaires des employés ministériels exemptés chaque année. La décision a été prise lors d'une réunion du Conseil du Trésor le 13 mai, si je me souviens bien, d'accorder une augmentation de 10p. 100 qui, en fait, représente 1p. 100 de moins que celle accordée par les comités de régie interne au personnel parlementaire. Comme vous le savez, les employés de ces deux groupes sont sujets aux nominations par les hommes politiques, si vous le voulez, contrairement à la procédure bureaucratique. On a tenté, à la Chambre d'accélérer le processus étant donné l'avis que j'avais envoyé aux ministres en juin. La raison est que dans le premier avis que j'ai reçu il y avait d'autres facteurs qui ne concordaient pas, non pas à l'égard des taux de salaire, mais concernant d'autres aspects. Il y a donc eu un retard dans la préparation de l'avis, mais ceci n'a rien à voir avec l'application de ce programme de restrictions.

Les employés ministériels de même que les employés du Parlement seront évidemment assujettis au programme comme tous les autres. Il y a de nombreux groupes qui ont renouvelé leur convention collective durant les six premiers mois de l'année, et même certains l'ont fait aussi récemment qu'une semaine avant le budget du 28 juin. A mesure que M. Cousineau lit le projet de loi, il expliquera comment ces groupes seront assujettis au programme à une date ultérieure.

Le sénateur Hicks: Ces groupes auront droit aux augmentations qui ont été accordés avant le 28 juin?

L'honorable M. Johnston: C'est exact.

Le sénateur Hicks: Donc, l'augmentation de 6p. 100 ne s'applique pas pour ces groupes avant un an à compter du 28 juin?

L'honorable M. Johnston: Non, le personnel de vos bureaux sera assujetti au programme le 1^{er} avril 1983 et cessera de l'être le 31 mars 1985.

Le sénateur Benidickson: Le 28 juin constitue également une date importante en ce qui concerne la fixation des prix. À ma demande, j'ai reçu ce matin une liste des nouveaux prix de la cafétéria, qui ont fortement augmenté le 28 juin. A cette

[Text]

the a la carte menu in staff cafeterias as Parliament Hill went up by 75 per cent as of that date, but that, I suppose, is a coincidence?

Hon. Mr. Johnston: Are you referring to the Parliamentary Restaurant?

Senator Benidickson: No, to the staff cafeterias.

Senator Hicks: You are not talking about salaries, you are talking about the cost of food.

Senator Benidickson: I am talking about the fringe benefit of the purchase of food in the staff cafeterias.

Senator Hicks: This bill does not purport to control that.

Senator Benidickson: Well, the government is proposing to tell the public that it should follow its guidance on the increase in prices. I am saying that the prices of food in our staff cafeterias went up on June 28 greatly beyond what we are suggesting to the public is a proper increase in pricing.

Senator Hicks: Salaries?

Senator Benidickson: No, prices.

Hon. Mr. Johnston: May I make one comment on that. As you know,—and I cannot recall the specific language—in the budget of last November, reference was made to cafeteria prices, and a directive was issued or was in the course of being issued by the Department of National Revenue to the effect that the cafeterias must cover certain costs. That is completely removed from this program. I think it is clear that there had to be adjustments in the price structure, not only of the Parliamentary Restaurant, but also of the cafeterias in order to meet the requirements of the Department of Revenue. I think that explains why this took place. I do not think this was done in anticipation of the budget because, I suggest, these increases would have to take place irrespective of it. These prices are under the control of the Committee on Internal Economy.

Senator Benidickson: We have a joint Parliamentary Restaurant Committee, but I believe that committee is superseded by some economic planner in the Speaker's Office of the House of Commons.

The Chairman: We have your explanation, Mr. Minister. Perhaps we could return to Mr. Cousineau's resumé.

Mr. Cousineau: The third clause of the bill deals with the universe that the bill intends to cover. There is reference to two schedules which are divided. The first schedule deals with the Public Service as defined in the Public Service Staff Relations Act and Part I and II of that particular legislation.

These cover mostly all the departments, agencies and separate employers.

The second Schedule will apply to corporations and agencies that are found in the various schedules to the Financial Administration Act.

[Traduction]

date, certains prix du menu à la carte des cafétérias du personnel de la Colline parlementaire ont augmenté de 75p. 100, mais je suppose qu'il s'agit d'une coïncidence?

L'honorable M. Johnston: Faites-vous allusion au restaurant du Parlement?

Le sénateur Benidickson: Non, aux cafétérias destinées au personnel.

Le sénateur Hicks: Vous ne parlez pas des salaires mais des coûts.

Le sénateur Benidickson: Je parle des avantages sociaux de l'achat d'aliments dans les cafétérias destinés au personnel.

Le sénateur Hicks: L'objectif du présent projet de loi n'est pas d'établir un contrôle dans ce domaine.

Le sénateur Benidickson: Le gouvernement envisage de dire au public qu'il doit suivre ses directives en matière d'augmentation des prix. Je déclare que le 28 juin les prix des repas dans les cafétérias du personnel ont largement dépassé ce que nous proposons au public comme augmentation des prix.

Le sénateur Hicks: Les salaires?

Le sénateur Benidickson: Non, les prix.

L'honorable M. Johnston: Puis-je faire une remarque à ce sujet. Comme vous le savez—je ne me souviens pas des termes précis—dans le budget de novembre dernier, on a fait allusion aux prix facturés à la cafétéria et une directive du ministère du Revenu national, qui a été publiée ou qui est en voie de l'être, décrète que les cafétérias doivent couvrir certains frais. Cela est complètement éliminé de ce programme. Je pense qu'il est manifeste qu'il doit y avoir des rajustements dans la structure des prix, non seulement au restaurant du Parlement, mais également aux cafétérias, en vue de satisfaire aux exigences du ministère du Revenu. Je pense que cela explique la raison de ces augmentations. Je ne crois pas qu'elles aient eu lieu en prévision du budget parce qu'elles auraient dû se produire de toute façon. Ces prix sont assujettis au contrôle du Comité de la régie intérieure.

Le sénateur Benidickson: Nous avons un Comité mixte du restaurant du Parlement, mais je crois qu'il est remplacé par quelque planificateur du Bureau de l'Orateur de la Chambre des communes.

Le président: Nous avons votre explication, monsieur le ministre. Peut-être que nous pourrions revenir aux remarques de M. Cousineau.

M. Cousineau: Le troisième article traite du champ d'application du projet de loi. Il est fait allusion à deux annexes distinctes. La première traite de la Fonction publique, définie dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et dans les Parties I et II de cette loi particulière.

Ces dernières couvrent principalement tous les ministères, les organismes et les employeurs distincts.

La seconde annexe s'applique aux sociétés et aux organismes mentionnés dans les diverses annexes de la Loi sur l'administration financière.

[Text]

You will also notice that wholly-owned subsidiaries of crown corporations will also be subject to the application of the legislation. These, understandably, will be subsidiaries over which Parliament has jurisdiction.

The bill also will apply to the Governor in Council appointees to various departments, agencies and corporations. The bill will also apply to members of the Senate and their staff; members of the House of Commons and their staff; and ministers and their staff.

Senator Hicks: This may be nit-picking, Mr. Chairman, but I am intrigued as to why clause 3 of the bill lists those affected by this legislation. Clause 3 of the bill states:

3. (1) This Part applies to employees employed in or by

(a) departments or ministries of state of the Government of Canada set out in Schedule I or other portions of the public service set out therein;

(b) boards, commissions or corporations set out in Schedule II or wholly-owned subsidiaries of such corporations;

(c) the Canadian Forces;

(d) the Royal Canadian Mounted Police; or

(e) the Senate and the House of Commons.

Clause 3.(2) states:

This Part applies to

(a) staffs of Ministers of the Crown and of members of the Senate and the House of Commons, and

(b) directors of corporations set out in Schedule II or of wholly-owned subsidiaries of such corporations

What is the significance of the word "or" in clause 3.(1)? Why should that not be an "and"?

Mr. Cousineau: I really cannot answer that question right now. I would have to take a closer look at it to determine the significance.

Senator Hicks: I could make quite a peculiar argument about that.

Senator Tremblay: May I just say that in the French version there is neither "or" nor "and".

Senator Hicks: Then that is clearer. I would change the "or" to an "and" or leave it out entirely as you have done in the French version.

Mr. Cousineau: I have taken note of your remarks, Senator.

We then get into the clauses dealing with the extension of compensation plans. Clause 4 of the bill deals with compensation plans in effect on June 28, 1982. Clause 4(1) effectively determines the date of entry into the program of every employee subject to such a plan, and extends such a plan for a period of 24 months from either the date on which the next increase in wage rates will occur under the plan, which plan is in effect on June 28, or the expiry date.

[Traduction]

Vous noterez également que les filiales à 100 p. 100 des sociétés de la Couronne sont également assujetties à la Loi. Il s'agira assurément de filiales qui relèvent du Parlement.

Le projet de loi s'appliquera également aux personnes nommées par le Gouverneur en conseil dans divers ministères, organismes et sociétés, de même qu'aux membres du Sénat et à leur personnel, aux membres de la Chambre des communes et à leur personnel, aux ministres et à leur personnel.

Le sénateur Hicks: C'est peut-être couper les cheveux en quatre, monsieur le président, mais je me demande pourquoi l'article 3 du projet de loi énumère ceux qui sont touchés par cette loi. L'article 3 du projet de loi stipule:

3. (1) La présente partie s'applique aux salariés employés:

a) dans les ministères, départements d'État et administrations mentionnés à l'annexe I;

b) dans les sociétés, corporations et organismes mentionnés à l'annexe II et dans les filiales à cent pour cent de ces sociétés et corporations;

c) dans les Forces canadiennes;

d) dans la Gendarmerie royale du Canada;

e) par le Sénat et par la Chambre des communes.

Le paragraphe 3(2) précise:

(2) La présente partie s'applique:

a) au personnel des ministres de la Couronne, des sénateurs et des députés de la Chambre des communes;

b) aux administrateurs des sociétés et corporations mentionnées à l'annexe II et à ceux de leurs filiales à cent pour cent.

Quelle est la signification du mot «or» au paragraphe 3(1) de la version anglaise? Pourquoi n'y a-t-il pas «and»?

M. Cousineau: Je ne peux vraiment répondre immédiatement à la question. Il me faudra examiner cela de près pour en déterminer la signification.

Le sénateur Hicks: Je pourrais faire valoir un argument très particulier à ce sujet.

Le sénateur Tremblay: Puis-je préciser que dans la version française, il n'y a ni «oui» ni «et».

Le sénateur Hicks: C'est plus clair. Je changerai «ou» par «et» ou je supprimerai entièrement les deux mots comme vous l'avez fait dans la version française.

M. Cousineau: J'ai pris note de vos remarques, sénateur.

Nous en arrivons ensuite aux articles qui traitent de la prorogation des régimes de rémunération. L'article 4 du projet de loi traite des régimes de rémunération en vigueur le 28 juin 1982. Le paragraphe 4(1) détermine efficacement la date de participation au programme de tout employé qui est assujéti à un régime et proroge ce dernier pour une période de 24 mois à partir de la date de la première augmentation des taux de salaire dans le cadre du plan en vigueur le 28 juin ou à la date d'expiration.

[Text]

This covers situations in which there would be a two-year compensation. Let us suppose that that compensation plan provided for a second year increase which would normally take place after June 28. When that date is reached, the provided for increase will be changed to 6 per cent.

We do cover, as indicated in the definition of "wage rates" increases which occur because of the triggering of COLA clauses contained in collective agreements.

Senator Roblin: My question has to do with what I call wage increments—that is, the possibility that civil servants in different wage categories may obtain wage increments. What is the government's view of that? Does the government regard that as being legitimate under the program, or does the government intend to do something about that?

Hon. Mr. Johnston: That question has been raised on a number of occasions in recent days, as the honourable Senator is probably aware. Allow me to answer the question and then perhaps the officials may wish to comment on it.

Many public sector employees are under collective agreements and have a job rate or a particular group. If we take, for example, the CR-1's, they would have a job rate at a fixed dollar amount, and it is that rate, for example, that is used to compare that position with the external universe to determine what a clerk would get if employed by a private sector enterprise.

When that clerk is hired by the federal government, he or she is hired at that particular job rate, less a number of future incremental payments. The clerk would gradually move up over a period of years to the job rate.

In the case of clerks, these increments, as I pointed out in Parliament yesterday—as I recall, the question dealt with the clerks—range from something in the area of 2.7 per cent to 3 per cent. That is what the job rate is.

This legislation moves the wage rate. In other words, let us assume that that job rate is at \$18,000 a year, the 6 per cent would apply to that \$18,000, and to each of the rates underneath that.

I mentioned in the House yesterday with respect to the executive category that only the 6 per cent would apply. In other words, there would be no movement toward job rate during the period of the program. I mentioned that in order to counter any criticism that these increases would be higher in scale or above 6 per cent.

I understand that the vast majority of the people in the system under collective bargaining agreements are at a job rate, so these increments will affect the minority of employees.

I do not know whether that is what you were referring to or not.

[Traduction]

Cette disposition couvre les situations comportant un régime de rémunération de deux ans. Supposons que le régime de rémunération prévoit pour la deuxième année une augmentation qui serait normalement versée après le 28 juin. A cette date, l'augmentation prévue sera ramenée à 6 p. 100.

Comme il est indiqué dans la définition des «taux de salaires», nous couvrons les augmentations qui surviennent par suite du déclenchement des clauses de vie chère contenues dans les conventions collectives.

Le sénateur Roblin: Puis-je poser une question, monsieur le président? Elle a trait à ce que j'appelle les augmentations de salaire—c'est -à-dire la possibilité pour les fonctionnaires appartenant à des catégories différentes de salaire d'obtenir des augmentations. Quel est le point de vue du gouvernement à ce sujet? Considère-t-il que ces augmentations sont légitimes dans le cadre du programme ou a-t-il l'intention de faire quelque chose à ce sujet?

L'honorable M. Johnston: Comme le sait probablement l'honorable sénateur, cette question a été soulevée à plusieurs reprises ces derniers jours. Permettez-moi de répondre à la question. Peut-être que les fonctionnaires désireront ensuite formuler quelques remarques à ce sujet.

Un grand nombre d'employés du secteur public sont assujettis à des conventions collectives et ont une cote d'emploi ou appartiennent à un groupe particulier. Si nous prenons par exemple les CR-1, ils ont une cote d'emploi correspondant à un montant déterminé de dollars et c'est cette cote qui est utilisée, par exemple, pour comparer cet emploi à l'univers extérieur et déterminer la rémunération que recevrait un commis s'il était employé dans une entreprise du secteur privé.

Si ce commis embauché par le gouvernement fédéral, il l'est à cette cote, minorée d'un certain nombre d'augmentations futures. Il en résulte que le commis atteint graduellement la cote d'emploi après un certain nombre d'années.

En ce qui concerne les commis, ces augmentations, comme je l'ai fait remarquer au Parlement hier—je me souviens qu'il était question des commis—s'échelonnent de 2,7 p. 100 à 3 p. 100. Il s'agit là de la cote d'emploi.

La présente loi propose les taux de salaire. En d'autres termes, supposons que la cote d'emploi soit de 18 000 \$ par an; les 6 p. 100 s'appliqueront à ces 18 000 \$, ainsi qu'à chacun des taux inférieurs.

En ce qui concerne la catégorie du personnel exécutif, j'ai mentionné hier à la Chambre que seul les 6 p. 100 s'appliqueraient. En d'autres termes, il n'y aurait pas de mouvement vers la cote des emplois pendant la durée du programme. J'ai précisé que pour parer aux critiques, ces augmentations auront une échelle plus élevée, supérieure à 6 p. 100.

D'après ce que je comprends, la plupart des personnes régies par le système des conventions collectives sont assujetties à la cotation des emplois, de sorte que les augmentations ne toucheront qu'une minorité d'employés.

J'ignore si c'est à cela ou non que vous faisiez allusion.

[Text]

Senator Roblin: I think you are telling me that the base is now frozen, regardless of the increments that might normally apply.

Hon. Mr. Johnston: In the management category.

Senator Roblin: But not in the other categories?

Hon. Mr. Johnston: As far as the others are concerned, we will respect the collective agreements that are in place. In other words, the control is based upon the 6 per cent wage rate increase.

When we reach a settlement with the clerks, or with any group at 11 per cent or 12 per cent, that is a wage rate settlement. That has always been the case. These will all be reduced to a 6 per cent wage rate.

Senator Roblin: In these junior categories, are you saying that when a person moves through the incremental system that the 6 per cent is calculated on the original pay, or does he carry that with him as he goes up the pay scale?

Hon. Mr. Johnston: The 6 per cent moves the basic wage rate, and as he or she progresses, he or she would also have the incremental payment, the 2.7 per cent.

Senator Roblin: So, the incremental advantage is preserved?

Hon. Mr. Johnston: Yes, until they reach the job rate, and it ceases at that rate, that being the rate that should apply to that particular job group.

Senator Hicks: Clause 3(4) states:

This Part is binding on Her Majesty in right of Canada.

Why is that wording in the legislation?

Mr. Cousineau: That is a normal provision in this type of legislation. This makes it clear that it does apply to the federal crown.

Senator Hicks: Prerogative?

Mr. Cousineau: Yes.

If I may go on, Mr. Chairman?

The Chairman: Please do.

Mr. Cousineau: Clause 4, subclauses (2) and (3) provide exceptions to the general principle established under clause 3(1). They, in fact, deal with situations where the parties, prior to June 28, had entered into a memorandum of agreement and, although their particular agreement may well have expired after June 28, they had bargained in good faith and had followed normal business relation practices in entering into such an agreement.

The bill recognizes this practice and allows for the implementation, in such cases, where the agreement is in writing.

Senator Benidickson: That is the memorandum?

Mr. Cousineau: Yes, and where the agreed-to compensation plan is implemented without change after June 28 for these to go on.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je pense que vous êtes en train de me dire que la base est maintenant gelée, quelles que soient les augmentations qui seraient normalement prévues.

L'honorable M. Johnston: Dans la catégorie de la gestion.

Le sénateur Roblin: Mais pas dans les autres catégories?

L'honorable M. Johnston: En ce qui concerne les autres, nous respecterons les conventions collectives existantes. En d'autres termes, le contrôle est basé sur l'augmentation du taux de salaire de 6 p. 100.

Lorsque nous aboutissons à un accord avec les commis ou avec n'importe quel groupe à 11 ou 12 p. 100, il s'agit d'un accord sur le taux de salaire. Cela a toujours été le cas. Tous ces accords seront ramenés à un taux de 6 p. 100.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous dire que dans ces catégories subalternes, lorsqu'une personne est assujettie au système d'augmentation, les 6 p. 100 sont calculés à partir de la rémunération primitive ou en bénéficie-t-elle au fur et à mesure qu'elle progresse dans l'échelle de rémunération?

L'honorable M. Johnston: Les 6 p. 100 modifient le taux de salaire de base et au fur et à mesure que l'employé progresse, il bénéficiera également du supplément de 2,7 p. 100.

Le sénateur Roblin: De sorte que l'avantage de l'augmentation est conservé?

L'honorable M. Johnston: Oui, jusqu'à ce que les employés atteignent la cote de l'emploi; elle cesse à ce moment là, cette cote étant celle qui doit s'appliquer à ce groupe d'emploi particulier.

Le sénateur Hicks: Le paragraphe 3(4) précise:

La présente partie lie sa Majesté du Chef du Canada.

Pourquoi ces termes se trouvent-ils dans la loi?

M. Cousineau: C'est une disposition normale dans ce type de loi. Elle précise que la loi s'applique à la couronne fédérale.

Le sénateur Hicks: Il s'agit d'une prerogative?

M. Cousineau: Oui.

Puis-je poursuivre, monsieur le président?

Le président: Je vous en prie.

M. Cousineau: Les alinéas (2) et (3) de l'article 4 prévoient des exceptions au principe général établi en vertu du paragraphe 3(1). Ces paragraphes traitent des situations où les parties avaient signé un protocole d'entente avant le 28 juin et, même si leur convention expirait après le 28 juin, elles ont négocié de bonne foi et ont suivi les pratiques normales des relations de travail en passant cette convention.

Le projet de loi reconnaît cette pratique et en autorise la mise en vigueur si la convention est écrite.

Le sénateur Benidickson: Vous parlez du protocole d'entente?

M. Cousineau: Oui, et le régime de rémunération convenu doit avoir été mis en vigueur sans modification après le 28 juin.

[Text]

The consequence of this for these particular groups is that they will, in fact, receive the increase agreed upon and will enter the program 12 months in the future or whenever their plan contemplates a further increase, whichever occurs first.

In reading the language of the exceptions, you will find that it is not that easy to come to the conclusion that I have just come to but, to cover the situation we wanted to deal with, it was necessary to use this particular language.

Clause 5 again contemplates a particular situation. Clause 5 deals with compensation plans that had expired prior to June 28, 1982 and in those circumstances where no new plans had been established by that date. If we take, for example, the groups that we are concerned with at Treasury Board, there are two such groups, the ASs and the PMs. They were, in fact, in the process of negotiation. There are also some groups in the corporation that are covered by the legislation.

For these groups, the bill provides for the possibility of negotiating an increase of up to 9 per cent and also, subject to Treasury Board approval, to negotiate changes to their terms and conditions of employment. It is, in fact, referred to as a "transitional provision."

The consequences of this would, one, allow them to negotiate and implement something higher than 6 per cent and, two, bring them under the program one year later. However, those groups, like any other group to which the legislation applies, would enter into the 24-month period of 6 per cent and 5 per cent, but the date of entry would simply be later.

Senator Benidickson: Have you any estimate as to how many hundreds or thousands of people might be covered by this?

Mr. Cousineau: I do not have an accurate estimate. In terms of ASs and PMs, Mr. Orser might be able to give you a number for those two groups.

As far as other groups are concerned, say, those outside the federal public service, I do not think we could give you an exact figure or even an approximate figure.

Senator Benidickson: I just wondered if the figure were 10,000 or 500.

Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and Compensation, Treasury Board: For the two groups I have mentioned in the public service, the figure is approximately 29,000. We do not know how many in crown corporation are affected.

Senator Hicks: Would you please explain again the effect of clause 10 upon clause 5 and illustrate to me what categories of people are included in clause 5? I know you have given an explanation, but I did not follow it.

Mr. Cousineau: The clause 5 provision covers those employees whose compensation plan had expired before June 28, 1982, and where no new plan was established before that date. Clause 5 then refers or is related to clause 10 which

[Traduction]

La conséquence de cette mesure pour ces groupes particuliers est qu'ils recevront en fait l'augmentation convenue et qu'ils réintégreront le programme après 12 mois ou à la date à laquelle le régime prévoit une nouvelle augmentation, selon la plus rapprochée de ces éventualités.

Si vous lisez le texte des exceptions, vous constaterez que ce n'est pas facile d'en venir à la conclusion à laquelle je suis arrivé mais, pour couvrir la situation dont nous voulions traiter, il était nécessaire d'utiliser les termes employés.

À l'article 5, on prévoit aussi une situation particulière. Cet article traite des régimes de rémunération qui auraient expiré avant le 28 juin 1982 et des circonstances selon lesquelles aucun régime nouveau n'aurait été établi à cette date. Si nous prenons, par exemple, les groupes auxquels le Conseil du trésor s'intéresse tout particulièrement, c'est-à-dire les AS et PM, ces groupes en sont au stade de la négociation. Il y a également certains groupes des sociétés qui sont régis par cette loi, s'applique.

Dans le cas de ces groupes, le projet de loi prévoit la possibilité de négocier une augmentation ne dépassant pas 9 p. 100 et, sous réserve de l'approbation du Conseil du trésor, des modifications à leurs conditions d'emploi. En fait, on a donné à cette disposition le nom de «disposition transitoire».

Premièrement, ces mesures leur permettraient, de négocier un taux plus élevé que 6 p. 100 et, deuxièmement, elles reporteraient d'un an leur date d'assujettissement au programme. Ces groupes, comme tout autre groupe auquel la loi s'appliquera, se seraient imposer des hausses respectives de 6 p. 100 et de 5 p. 100 sur deux ans, mais avec un an de retard.

Le sénateur Benidickson: Avez-vous une estimation du nombre, de personnes auxquelles cette loi s'appliquera?

M. Cousineau: Je n'ai pas d'estimation exacte. M. Orser serait peut-être en mesure de vous donner un chiffre pour les AS et les PM.

En ce qui a trait aux autres groupes, ceux qui ne font pas partie de la Fonction publique fédérale, je ne pense pas que nous puissions vous donner de chiffre exact, ni même approximatif.

Le sénateur Benidickson: Je me demande simplement si le nombre serait de l'ordre de 10 000 ou de 500.

M. G. Orser, secrétaire, relations de travail et rémunération, Conseil du Trésor: Dans le cas des deux groupes de la Fonction publique que j'ai mentionnés, le chiffre est d'environ 29 000, mais nous ne savons pas encore combien d'employés des sociétés de la Couronne seront touchés.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous expliquer de nouveau les conséquences de l'article 10 sur l'article 5 et m'indiquer quelles sont les catégories de personnes qui sont comprises dans l'article 5? Je sais que vous avez déjà expliqué ce point, mais je n'ai pas très bien saisi.

M. Cousineau: La disposition de l'article 5 s'applique aux employés dont le régime de rémunération a expiré avant le 28 juin 1982 et pour qui aucun nouveau régime n'avait été établi avant cette date. L'article 5 se rapporte à l'article 10 qui

[Text]

provides that, in those situations, the maximum percentage increase in wage rates to which those employees are entitled, can go up to 9 per cent.

Senator Hicks: Commencing when?

Mr. Cousineau: Commencing when their previous compensation plan expired or the day after the expiry of their previous compensation plan.

Senator Hicks: And they get 9 per cent for one year?

Mr. Cousineau: They would get 9 per cent for 12 months—up to 9 per cent.

Senator Hicks: Would they then come under this plan and still have two years?

Mr. Cousineau: Yes, they would then come under the 6 per cent for the following 12-month period and 5 per cent for the next 12 months. We would have, for example, a group coming in on July 1 under the transitional provision—from July 1, 1982, to June 30, 1983—at 9 per cent and then, on July 1, 1983, at 6 per cent and, at July 1, 1984, at 5 per cent.

Senator Hicks: That is clear.

The Chairman: Where did you get that 9 per cent from?

Mr. Cousineau: Clause 10.

The Chairman: What is the significance of the 9 per cent?

Hon. Mr. Johnston: Perhaps Mr. Orser may explain that. That is roughly the level at which we were making settlements in the period immediately prior to the budget. We had one settlement which was, I think 8.5 per cent in the week preceding the budget but, generally, they were in that range. This was selected as being fair enough in the circumstances.

Senator Hicks: This is not really an added benefit to any class of employee; it is just to put them in the position that they would have been in had they completed their bargaining at the normal time?

Hon. Mr. Johnston: Correct.

The Chairman: Do you have any figures from which we could compare last year's wage settlements in the federal government with those concluded in the private sector?

Hon. Mr. Johnston: Yes. In 1981 the wage settlement level in the federal public sector was 11.5 per cent which was dead on with the private sector. That is the first time, I believe, since 1978 that we have actually not been behind the private sector.

Senator Hicks: Since 1978?

Hon. Mr. Johnston: Since 1978.

The Chairman: I should like to have those figures going back for a reasonable number of years prior to 1981 on the record. Do you have them?

[Traduction]

stipule que dans ces conditions, l'augmentation maximale des taux de rémunération de ces employés ne dépassera pas 7p. 100

Le sénateur Hicks: À compter de quelle date?

M. Cousineau: À compter de la date à laquelle leur régime de rémunération précédent a expiré ou le jour suivant

Le sénateur Hicks: Et ils obtiennent 9p. 100 pour un an?

M. Cousineau: Ils obtiendraient au plus 9p. 100

Le sénateur Hicks: Seraient-ils ensuite assujettis à ce régime pendant les deux années suivantes?

M. Cousineau: Oui, ils auraient ensuite 6p. 100 pendant les 12 mois suivants et 5p. 100 pendant l'année suivante. Nous pourrions avoir, par exemple, un groupe bénéficiant de la disposition transitoire du 1^{er} juillet 1982 au 30 juin 1983, ce qui lui donnerait droit à 9p. 100 et ensuite, au 1^{er} juillet 1983, à 6p. 100 puis, au 1^{er} juillet 1984, à 5p. 100.

Le sénateur Hicks: C'est clair.

Le président: Où prenez-vous cette augmentation de 9p. 100?

M. Cousineau: A l'article 10.

Le président: Quelle est la signification du 9p. 100

L'honorable M. Johnston: M. Orser pourrait peut-être vous expliquer cela. C'est approximativement le niveau prévu dans les conventions que nous avons conclues durant la période qui a précédé immédiatement le budget. Pendant la semaine qui a précédé le budget, nous avons conclu une convention qui prévoyait, je pense, 8,5p. 100 mais en général, l'augmentation était d'environ 9p. 100. On a choisi ce chiffre qui semblait être équitable dans les circonstances.

Le sénateur Hicks: Il n'y a donc pas vraiment de bénéfices supplémentaires pour aucun groupe d'employés; il s'agit simplement de les remettre dans la situation dans laquelle ils se seraient trouvés s'ils avaient terminé leurs négociations en temps normal?

L'honorable M. Johnston: C'est exact.

Le président: N'avez-vous aucun chiffre à partir duquel nous pourrions comparer les conventions salariales conclus l'an dernier au sein du gouvernement fédéral avec celles du secteur privé?

L'honorable M. Johnston: Oui. En 1981, les salaires ont été augmentés dans le secteur public fédéral de 11,5 p. 100, ce qui était le même taux que celui consenti par le secteur privé. C'est la première fois depuis 1978, je crois, que nous atteignons le même niveau que le secteur privé.

Le sénateur Hicks: Depuis 1978?

L'honorable M. Johnston: C'est exact.

Le président: Je voudrais qu'on me donne des chiffres remontant à un certain nombre d'années avant 1981. Est-ce possible?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: Yes, we have them. I gave the figure of 11.5 per cent which I thought was correct. Perhaps Mr. Orser can provide those.

Mr. Orser: Mr. Chairman, as I recall, the 11.5 per cent is the total figure for all federal public settlements for all agreements reported on by federal Department of Labour with the departure of the Post Office which does not have any collective agreements. It is fair to compare the settlements that occurred in 1981 to those in the private sector. According to the figures I have here, our average on that basis was 12.8 per cent for 1981 and for the private sector it was 13.7 per cent.

The Chairman: You say that historically the federal government public sector has run behind the private sector?

Mr. Orser: That is correct. For example, if you look at the first quarter of 1982, you will see the same figures that are equivalent figures to what I just gave you. The federal public service was at 11.5 per cent as compared with 12.3 per cent for the private sector. In 1980, for the federal public sector it was 10.8 per cent as compared with 11.5. In 1979 it was 8.3 per cent, compared with 9.8. These are all comparing the federal public sector with the private sector.

Senator Roblin: This opens up a lively discussion, which I do not want to follow up too far, but I must say that there seems to be an interesting conundrum here. As a rule of thumb, one says that the labour input in general, in Canada, is about 70 per cent. I do not know if that is true of the federal government, but it is generally true of industry to say that labour costs account for about 70 per cent. With that fact in mind, and looking at these figures that you have just given us, suggesting that the public sector rates are relatively low compared with the private sector, what are we to make of Statistics Canada that was given to Mr. Gray the other day, in which they allege that the inflation rate in the private sector was running at 9 per cent, whereas in the government sector they suggest it was running at 18 per cent. I do not expect anyone to have an instant answer to that question, but I would like to know if the minister would agree to take a look at this conundrum and give me an explanation for it.

Hon. Mr. Johnston: I would be very happy to do so, senator. I do not think there is a conundrum there really because of the components of the mix and the issue of administered prices, and so on, which I think were taken into account in that report. I have not studied it in detail, but of course I will do so.

Let me, if I may, before leaving this subject, make one other point. When I made my statement I referred to 1978. Senators will recall that it was in 1978 that the first ministers' conference took place, in February of that year, when all the first ministers—provincial and the Prime Minister—undertook to follow rather than to lead. I guess the undertaking was actually not to lead, as I recall the language, the private sector. You will note that from that time on, at the federal level, that has been the case, with the exception, as I said, in 1981, if you take all agreements, including those with COLA, we were dead on

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Oui, nous les avons. J'ai mentionné le chiffre de 11,5 p. 100 que je croyais exact. M. Orser pourrait peut-être vous en donner d'autres.

M. Orser: Monsieur le président, si je me souviens bien, le chiffre de 11,5 p. 100 est le pourcentage total pour toutes les augmentations de la Fonction publique, citées par le ministère fédéral du Travail, exception faite de la Société des postes où aucune convention collective n'existe. Il est juste de comparer la situation en 1981 avec celle du secteur privé. Selon les chiffres que j'ai ici, notre moyenne sur cette base était de 12,8 p. 100 en 1981, tandis que celle du secteur privé était de 13,7 p. 100.

Le président: Vous dites que traditionnellement, les augmentations consenties par le secteur public ait été inférieures à celles du secteur privé?

M. Orser: C'est exact. Par exemple, si vous examinez le premier trimestre de 1982, vous verrez que les chiffres équivalent à ceux que je viens de vous donner. La Fonction publique fédérale était à 11,5 p. 100 par comparaison à 12,3 p. 100 pour le secteur privé. En 1980, ces chiffres étaient de 10,8 p. 100 par rapport à 11,5 p. 100 et en 1979, de 8,3 p. 100 comparativement à 9,8 p. 100. C'est la comparaison du secteur public avec le secteur privé.

Le sénateur Roblin: Cela nous engage dans une discussion animée que je ne veux pas pour suivre à fond, mais je dois dire qu'il semble y avoir une énigme intéressante. On peut dire qu'en général, l'apport de la main-d'œuvre au Canada est d'environ 70 p. 100. Je ne sais pas s'il en est de même du gouvernement fédéral, mais c'est généralement vrai de l'industrie, c'est-à-dire que les coûts de main-d'œuvre représentent environ 70 p. 100. Si l'on tient compte de ce fait et que l'on examine les chiffres que vous venez de nous donner, indiquant que les taux du secteur public sont relativement peu élevés par rapport à ceux du secteur privé, que faut-il penser du rapport de Statistique Canada qui a été remis à M. Gray l'autre jour, où l'on prétend que le taux d'inflation dans le secteur privé était de 9 p. 100, tandis que, dans le secteur public, il serait de 18 p. 100. Je ne m'attends pas à ce que quiconque puisse fournir sur-le-champ une réponse à cette question, mais j'aimerais savoir si le ministre accepterait de se pencher sur cette énigme et de me fournir une explication.

L'honorable M. Johnston: Je serais très heureux de le faire, sénateur. Je ne crois pas qu'il y ait vraiment là énigme, vu les composantes en caisse, la question des prix imposés, etc. dont, je pense, il a été tenu compte dans ce rapport. Je ne l'ai pas étudié en détail mais je le ferai.

Avant de passer à un autre sujet, permettez-moi de faire une autre remarque. Lorsque j'ai fait ma déclaration, je faisais allusion à 1978. Les sénateurs se souviendront que c'est au mois de février 1978 qu'a eu lieu la conférence des premiers ministres et que tous les premiers ministres, fédéral et provinciaux, avaient alors choisi de suivre plutôt que de diriger. D'après les termes utilisés, l'entreprise ne consistait pas en fait à diriger le secteur privé. Vous remarquerez qu'à compter de ce moment-là, il en a toujours été ainsi au niveau fédéral à l'exception, comme je l'ai dit, de 1981. Si vous examinez toutes

[Text]

with the private sector, and if you exclude COLA, as Mr. Orser has pointed out, we were actually still behind.

The Chairman: What is the significance, Mr. Minister, of excluding COLA?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Orser pointed out that at the moment, except for the Post Office, we have no bargaining groups, under Treasury Board, with COLA clauses. The only two COLA clauses we had were the letter carriers and the inside postal workers, and with the creation of the crown corporation they ceased to be part of our universe for Treasury Board purposes.

Senator Roblin: I just wanted to get back to this apparent contradiction in which we have this inflationary situation reported by Stats Canada. They go on to say that the rate in private industry was falling, but rising in the public sector. No doubt this report had something to do with the government's decision to extend the 6 per cent principle to all the organizations it controls, but I would appreciate any gloss the minister can give on this report of Stats Canada, which, to my mind, seems to point to some inconsistencies.

Hon. Mr. Johnston: I can make a few guesses on the issue, but I will undertake to look into it and get back to honourable senators.

I might point out that with this bill, C-124, we in fact are departing from that policy of 1978. We have been consistently not leading, but we are now saying that we are going to set an example and go down; because from an inflationary standpoint it is not enough to say that we are one point behind all the time and then everyone is satisfied with that. We do not think that that is going to bring down inflation in this country. Somebody has to take the lead.

Senator Roblin: What I am getting at, though, is that there must be other aspects of inflation in the public sector as opposed to the labour sector, that must be very strong.

Hon. Mr. Johnston: Indeed.

Senator Roblin: If Statistics Canada are right in saying that the rate of inflation is double, and rising, in the public sector, what it is in the private sector, where it is falling, that is a pretty worrying reflection. I do not think wages get to the root of the matter, and I am wondering what else there is in there.

Hon. Mr. Johnston: Senator, I believe that that incorporates the issue of administered prices, transportation, tariffs and so on. I believe that is so. That is my recollection. That is why we have the policy on prices as well.

The Chairman: That would include all transfer payments, I presume.

Senator Roblin: I think the minister is right in saying that this includes these other things. He may not have the time to

[Traduction]

ces conventions, y compris celles comportant les clauses de prime de vie chère, vous constaterez que notre taux coïncidait avec celui du secteur privé et, si vous excluez ces clauses, comme l'a fait remarquer M. Orser, nous étions toujours en arrière.

Le président: Monsieur le ministre, quelles sont les conséquences de l'exclusion des clauses de prime de vie chère?

L'honorable M. Johnston: M. Orser a fait remarquer qu'en ce moment, à l'exception des postes, nous n'avions au Conseil du trésor aucun groupe négociateur à qui des primes de vie chère aient été accordées. Seuls les facteurs et les employés des postes de l'intérieur y ont en droit et, avec la création de la société de la Couronne, ils ont à toutes fins pratiques cessé d'exister pour le Conseil du trésor.

Le sénateur Roblin: Je voulais revenir à cette contradiction apparente selon laquelle Statistique Canada signale que nous avons une situation inflationniste. Ce ministère prétend que le taux baisse dans l'industrie privée mais qu'il augmente dans le secteur public. Il ne fait pas de doute que cette déclaration à quelque chose à voir avec la décision du gouvernement d'étendre le principe des 6 p. 100 à toutes les organisations qu'il contrôle. Je serais reconnaissant au ministre de nous fournir toutes les précisions possibles relativement à cette déclaration de Statistique Canada qui, à mon avis, semble faire ressortir quelques contradictions.

L'honorable M. Johnston: Je peux formuler quelques hypothèses sur la question, mais je l'examinerai de façon plus approfondie avant de rendre compte aux honorables sénateurs.

Je peux préciser qu'avec le projet de loi C-124, nous abandonnons la politique de 1978. De façon uniforme, nous n'avons pas assumé le rôle de chef de file mais nous déclarons maintenant que nous allons donner l'exemple parce que d'un point de vue inflationniste, il ne suffit pas de dire que nous sommes toujours un peu en arrière pour que tout le monde soit satisfait. Nous ne pensons pas que cette attitude permette de juguler l'inflation au pays. Quelqu'un doit prendre la direction.

Le sénateur Roblin: Ce à quoi je veux en venir, c'est qu'il doit y avoir d'autres aspects de l'inflation qui sont particulièrement saillants dans le secteur public par opposition au secteur de la main-d'œuvre.

L'honorable M. Johnston: En effet.

Le sénateur Roblin: Si Statistique Canada a raison de dire que le taux d'inflation est galopant et augmente dans le secteur public, qu'en est-il dans le secteur privé où il baisse? Il s'agit là d'une question très préoccupante. Je ne pense pas que les salaires soient à l'origine de la question et je me demande quels sont les autres éléments en cause.

L'honorable M. Johnston: Sénateur, je crois que cela englobe les prix imposés, les transports, les tarifs, etc. Je crois qu'il en est ainsi. C'est ce dont je me souviens. C'est pour cela que nous avons aussi une politique sur les prix.

Le président: Je présume que cela comprendrait tous les paiements de transfert.

Le sénateur Roblin: Je pense que le ministre a raison de dire que cela englobe ces autres éléments. Il ne dispose peut-être

[Text]

do so this afternoon, but now that he is here I am just dying to have him discuss with us the question of the way in which the government intends to operate the 6 per cent principle. Senator Olson and I were talking about this in the Senate this afternoon, and he is going to get me some more information; but now, if I may say so without being rude, that I have the horse's mouth right here, I am very tempted to ask him to deal with this matter. However, I will pass until we have finished with the bill.

Senator Manning: With regard to the percentages quoted a few minutes ago to the relative rates of increases between the public and the private sectors, are we correct in assuming that those percentage increases are based on a comparable salary for the type of work performed? Because that could change the whole picture. In other words, if someone in the private sector is getting \$20,000 a year for the job and you give him an 11 per cent increase, that is one thing. If the same category of work in the public service, for illustrative purposes, started at \$25,000 a year, and it was only increased by 10 per cent, you would still end up with a higher level in the public service than in the private sector. I wonder if the basic salaries are comparable in those categories?

Hon. Mr. Johnston: Well, of course, Mr. Chairman, that raises a whole series of issues beyond that of wage increases *per se*. Total compensation comparability, productivity, and so on, are some of the things I am thinking of. I might ask Mr. Orser to offer his views on that subject, if I may, Mr. Chairman.

Mr. Orser: Mr. Chairman, the figures that I read out are figures published by, or provided by, the Department of Labour for base rate increases in collective agreements of 500 employees and over, excluding construction, and they are calculated on the same basis, but they do not necessarily, in these data, cover the same occupational groups.

With regard to the particular point raised by the senator, we do have a rather elaborate process of comparing an occupational group in the federal public service with the same occupational group in the private sector. We do that as a matter of course for each and every set of negotiations that we enter into, where there is a private sector counterpart, and thus we keep our wages and our compensation packages in total, as a matter of fact, in line with those prevailing in the private sector.

The Chairman: If you took out the COLA clause, and consideration of the COLA clause, and then turned around and put it back, would that not increase the difference between the two?

Hon. Mr. Johnston: You are talking about the percentage increase, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

pas d'assez de temps cet après-midi, mais puisqu'il est ici, je souhaiterais qu'il discute avec nous de la façon dont le gouvernement a l'intention d'appliquer le principe des 6 p. 100. Le sénateur Olson et moi discutons de cette affaire au Sénat cet après-midi et celui-là doit me fournir quelques renseignements supplémentaires. Sans vouloir me montrer impertinent, étant donné que le ministre lui-même est ici, je suis très tenté de lui demander de traiter de cette question. Toutefois, j'attendrai qu'on en ait terminé avec le projet de loi.

Le sénateur Manning: En ce qui concerne les pourcentages dont on a parlé il y a quelques minutes et qui concernent les taux relatifs des augmentations entre les secteurs public et privé, sommes-nous en droit de présumer que les augmentations procentuelles sont basées sur un salaire comparable pour le type de travail exécuté? Cela pourrait changer tout le problème. En d'autres termes, si un employé du secteur privé touche 20 000 \$ par an et que vous lui accordiez une augmentation de 11 p. 100, il s'agit là d'une chose. À titre d'exemple, si dans la même catégorie de travail dans la fonction publique, l'employé débute à 25 000 \$ par an et ne reçoive qu'une augmentation de 10 p. 100, vous aboutirez encore à un niveau plus élevé dans la fonction publique que dans le secteur privé. Je me demande si les salaires de base sont comparables dans ces catégories?

L'honorable M. Johnston: Il va sans dire, monsieur le président, que cela soulève bien d'autres questions que celle des hausses de salaires. Je pense entre autres à la comparabilité de la rémunération, à la productivité et ainsi de suite. Si vous le permettez, monsieur le président, je pourrais demander à M. Orser, secrétaire adjoint de la Révision des relations de travail et de la rémunération du Conseil du trésor, de nous donner son avis à ce sujet.

M. Orser: Monsieur le président, les chiffres que j'ai cités sont publiés ou fournis par le ministère du Travail à l'égard des augmentations des taux de base prévues dans les conventions collectives touchant 500 employés et plus, à l'exception du secteur de la construction, et bien qu'ils soient calculés sur la même base, ils ne visent pas nécessairement les mêmes groupes professionnels.

En ce qui concerne le point soulevé tout particulièrement par le sénateur, nous recourons à un processus assez élaboré de comparaison d'un groupe professionnel de la fonction publique à un groupe professionnel correspondant du secteur privé. Nous le faisons, il va sans dire, pour toutes les négociations auxquelles nous participons, lorsqu'il se trouve une contrepartie dans l'entreprise privée, et nous fixons nos salaires et nos avantages sociaux, en réalité, en tenant compte des conditions qui existent dans l'entreprise privée.

Le président: Si vous retiriez la disposition ayant trait à l'indexation au coût de la vie puis reveniez sur votre décision, n'accentueriez-vous pas l'écart entre les deux secteurs?

L'honorable M. Johnston: Vous voulez parler de la hausse procentuelle, monsieur le président?

Le président: Oui.

[Text]

Hon. Mr. Johnston: It is curious that it would appear that in 1981, for reasons that perhaps Mr. Orser can explain, when you put the total settlements together, with COLA on both sides, the effect is to bring them both to the same level, 11.5.

Mr. Orser: My recollection of the figures, which I do not have here, for all agreements reported on for 1981, is that the percentage increase in the public sector was equal to that of the private sector. The reason for that is relatively simple. The Department of Labour, in the base rate numbers, does not report any payments that result from COLA clauses at all; so if you were to add those payments which obviously have taken place during that period of time on the COLA clauses, the actual percentage increases in all agreements reported on by the Department of Labour would be increased.

The Chairman: That is, there would be a larger gap between the public and private sectors?

Mr. Orser: That is correct. That is why it is particularly important for us to compare ourselves with non-COLA agreements, because that is a true comparison, and then we do not have to make an estimate for the effect of COLA.

The Chairman: Perhaps I have not grasped the point, but when you talk about the total settlement, which presumably includes COLA, you come to a situation in which the figures are the same, and when you exclude COLA, it would appear that the public service settlements are less than the private sector settlements.

Hon. Mr. Johnston: One of the difficulties I have is that the data on which I offered the 11.5 per cent figure as being that applicable in both private and public sectors, I do not have here. So I will have to put a *caveat* on my statement that my recollection could be wrong, but that is my recollection.

The Chairman: Perhaps that is as far as we need to go with that discussion at this stage, but it would be helpful if you could furnish us with the figures and some explanation going back to 1978. Is 1978 the date?

Hon. Mr. Johnston: Yes.

The Chairman: Have you any figures for the first few months of 1982?

Hon. Mr. Johnston: Yes, we do. Perhaps Mr. Orser could supply them.

Mr. Orser: For the first quarter of 1982, for the federal Public Service it was 11.5 per cent, and, for agreements, without COLA, for the private sector it was 12.3 per cent.

The Chairman: And with COLA?

Mr. Orser: I am sorry, I do not have those figures.

The Chairman: But presumably it would be higher.

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: C'est étrange, mais il semblerait qu'en 1981, pour des raisons que M. Orser est peut-être en mesure d'expliquer, lorsque vous comparez les règlements, l'indexation du coût de la vie jouant des deux côtés, vous arrivez au même niveau de 11,5.

M. Orser: Si je me souviens bien, car je n'ai pas les chiffres ici, pour toutes les conventions dont rapport a été fait en 1981, le pourcentage d'augmentation dans le secteur public était égal à celui du secteur privé. La raison en est assez simple. Le ministère du Travail, en ce qui concerne les taux de base, ne fait rapport d'aucun paiement découlant de la disposition d'indexation au coût de la vie; s'il vous fallait donc ajouter ces paiements qui, de toute évidence, ont été effectués pendant cette période au titre de l'indexation au coût de la vie, les pourcentages réels d'augmentation prévu dans les diverses conventions dont le ministère du Travail a fait rapport seraient accrus.

Le président: C'est-à-dire que l'écart serait encore plus grand entre le secteur public et le secteur privé?

M. Orser: C'est exact. C'est la raison pour laquelle il est particulièrement important pour nous de faire des comparaisons avec des conventions ne comprenant pas de clause d'indexation au coût de la vie car nous procédons à une véritable comparaison. Nous n'avons alors pas besoin de prévoir les répercussions de l'application de la clause d'indexation au coût de la vie.

Le président: Je n'ai peut-être pas bien saisi, mais lorsque vous parlez de l'ensemble du règlement, ce qui inclut probablement l'indexation au coût de la vie, vous obtenez les mêmes chiffres et lorsque vous excluez l'indexation, il semblerait que les règlements dans le secteur public soient inférieurs à ceux du secteur privé.

L'honorable M. Johnston: L'une des difficultés, c'est que n'ai pas ici les données dont je me suis servi pour déterminer que le chiffre de 11.5 p. 100 s'appliquait à la fois aux secteurs privé et public. Je dois donc vous prévenir que je puis faire erreur, mais autant que je sache, c'est le pourcentage auquel on en est arrivé.

Le président: Il n'est pas nécessaire de poursuivre cette discussion à ce moment-ci, mais il serait utile d'avoir ces chiffres ainsi que certaines explications remontant à 1978. Est-ce bien 1978?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le président: Avez-vous des chiffres pour les six premiers mois de 1982?

L'honorable M. Johnston: Oui. M. Orser pourrait peut-être vous les communiquer.

M. Orser: Au cours du premier trimestre de 1982, il s'agit de 11.5 p. 100 pour la Fonction publique, et, en ce qui concerne les conventions collectives, sans l'indexation au coût de la vie, et pour le secteur privé il s'agit de 12,3 p. 100.

Le président: Et avec l'indexation au coût de la vie?

M. Orser: Je n'ai pas ces chiffres.

Le président: Mais ils seraient probablement plus élevés.

[Text]

Mr. Orser: The reported figure for all agreements for the private sector would actually be below 12.3 per cent, because, as I said earlier, they do not report COLA payments. You will find the practice is that when you have a collective agreement with a COLA clause in it, generally the wage rate increase specified in that agreement is lower than it would be if you did not have the COLA clause there.

The Chairman: So you are folding in the COLA clause. When you give us the 12.3 figure—

Mr. Orser: I am reporting on agreements that are reported by the Department of Labour—

The Chairman: Which do not have the COLA clauses.

Mr. Orser: Yes. There is no requirement thus to make an estimate. It would be very difficult to do.

The Chairman: Are there any further questions on this point?

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, subclauses 5(2) and (3) deal with management employees. They are defined in there and they cover Governor in Council appointees, who are the persons referred to in clause 3(3), former senior executives, legal officers at the senior level, executive groups of the management category, and senior personnel in both the Armed Forces and the RCMP.

As the President of the Treasury Board has already pointed out, those senior management employees have already seen their compensation plan, which would normally have been revised on April 1, extended to June 30, which, in fact, indicates that they do not get the increase they would normally have been granted on April 1. They come into the program on June 30, 1982, at which point in time their wage rate will be subject to the 6 per cent increase. Twelve months later they will get a 5 per cent increase.

Clause 6 of the bill deals with other terms and conditions of a compensation plan, leaving aside wage rates, which has been dealt with in order sections.

The Chairman: Before we go on with clause 6, in clause 5, when you are dealing with the military, after the words "Brigadier Gen", "Colonel" and "Lieutenant Colonel" there is the word "legal". What is the significance of that?

Mr. Cousineau: They make a distinction between their military personnel, as such, and their legal advisers who have a corresponding rank. That is the only significance of the bracketed word "legal".

Senator Benidickson: Would medical personnel receive the same kind of treatment?

Mr. Cousineau: It may well be. When we contacted the Armed Forces, they did not indicate that we should make a special notation of medical personnel.

[Traduction]

M. Orser: En ce qui concerne toutes les conventions collectives du secteur privé, le chiffre serait en réalité inférieur à 12,3 p. 100, parce que, comme je l'ai dit plus tôt, on ne fait pas mention des paiements d'indexation au coût de la vie. En pratique lorsqu'une convention collective comprend l'indexation au coût de la vie, en général, l'augmentation du taux de salaire précisée dans la convention est inférieure à ce qu'elle aurait été s'il n'y avait pas eu de dispositions concernant l'indexation au coût de la vie.

Le président: Donc, les dispositions concernant l'indexation au coût de la vie sont comprises. Lorsque vous nous donnez le chiffre de 12,3 p. 100...

M. Orser: Je parle des conventions qui ont été signées par le ministère du Travail.

Le président: Et elles ne comprennent pas de dispositions sur l'indexation au coût de la vie.

M. Orser: C'est exact. Il n'y a donc aucune raison d'en estimer le montant. Il est très difficile de le faire.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

M. Cousineau: Monsieur le président, les paragraphes 5(2) et (3) traitent des cadres de direction. La définition comprend les personnes nommées par le gouverneur en conseil, qui sont les anciens cadres supérieurs, les conseillers juridiques de niveau supérieur, le groupe de direction de la catégorie de la gestion, et le personnel supérieur des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada.

Comme l'a déjà souligné le président du Conseil du Trésor, la date d'approbation du régime de rémunération de ces cadres supérieurs de gestion, qui est normalement le 1^{er} avril, a été remise cette année au 30 juin, ce qui, en fait, signifie qu'ils ne recevront pas l'augmentation qu'auraient normalement dû obtenir le 1^{er} avril. L'augmentation de leur taux de salaire ne sera donc que de 6 p. 100, à compter du 30 juin 1982, aux termes du nouveau programme. Douze mois plus tard ils recevront une augmentation de 5 p. 100.

l'article 6 du projet de loi traite des autres dispositions d'un régime de rémunération, les taux de salaire faisant l'objet d'autres articles.

Le président: Avant d'étudier l'article 6, j'ai constaté qu'à l'article 5, qui traite entre autres du personnel militaire, le mot «avocat» été ajouté après les mots «brigadier-général», «colonel» et «lieutenant-colonel». Qu'est ce que cela signifie?

M. Cousineau: C'est pour établir une distinction entre le personnel militaire, comme tel, et les avocats qui ont un rang équivalent. C'est la seule raison pour laquelle le mot «avocat» figure, entre parenthèses dans le texte.

Le sénateur Benidickson: A-t-on fait la même chose pour le personnel médical?

M. Cousineau: C'est fort possible. Lorsque nous avons communiqué avec les Forces armées, on ne nous a pas dit d'indiquer quoi que ce soit concernant le personnel médical.

[Text]

The Chairman: Does it mean that a member of the Armed Forces who is a colonel is not covered by this management clause? It is a pretty senior rank.

Mr. Cousineau: It may well be that that was the intention, that only "colonel (legal)" would be covered. I am pleased that you have pointed that out. It is possible that "colonel" should be in there, together with "colonel (legal)". That is something that I will look into.

The Chairman: I would not want you to blame me for it.

Mr. Cousineau: I will not do so. The colonels may do so. Clause 6 maintains in force terms and conditions of compensation plans other than wage rates, which bring us to what the President of the Treasury Board mentioned in relation to increments, which are part of compensation plans, and would be maintained in force during the period that the act extends in existing plans those incremental increases. The example given was that although the wage rate may be increased by 6 per cent, the incremental steps in a compensation plan maintained in force may well provide an added percentage increase.

The Chairman: If someone is paid by the month and a change is made in their hours of work, or the days they can take off, does that come under a change in compensation?

Mr. Cousineau: It depends on what you are looking at. If it is considered to be part of compensation—and that is defined in clause 2 as being paid benefits or perquisites—and it falls under that particular definition, it would then be maintained in force without change for the duration of the program. If you are looking at the leave package, annual leave, if the agreement in force on June 28 provided for two weeks after one year, then that two weeks after one year would be maintained without change for the duration of the program—because that would be considered a benefit as defined in the legislation. The parties could not, during that period, go to three weeks after one year.

The Chairman: Presumably the hours of work are particularized.

Mr. Cousineau: Hours of work can certainly be looked at as affecting compensation. If you go from a 40-hour week, with the same wage rate, to a 35-hour week, that provides for an increase in compensation.

The Chairman: Each agreement defines the hours of work that is required of an employee.

Mr. Cousineau: Yes.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, I would like to make one point en passant. The opening paragraph of clause 6 says:

Notwithstanding any other Act of Parliament . . .

Questions have been raised with respect to the impact of this legislation on, for example, the settlements of equal pay for work of equal value under section 11 of the Canadian Human Rights Act. I have indicated in the house and in committee

[Traduction]

Le président: Cela veut-il dire qu'un colonel membre des Forces armées, ne relève pas de cette disposition concernant les cadres de direction? Il s'agit quand même d'un rang élevé.

M. Cousineau: Il se peut que l'on ait voulu que cette disposition s'applique seulement au colonel (avocat). Je vous remercie de l'avoir souligné. Il est possible qu'il faille ajouter «colonel» après «colonel (avocat)». Je vais m'occuper de cette question.

Le président: Je ne voudrais pas que vous jetiez le blâme sur moi.

M. Cousineau: Je ne le ferai pas. Peut-être, les colonels vous en voudront-ils! L'article 6 maintient en vigueur les dispositions des régimes de rémunération autres que celles concernant les taux de salaire, ce qui nous amène aux observations du président du Conseil du Trésor concernant les augmentations annuelles, qui font partie des régimes de rémunération et qui seront maintenues en vigueur au cours de la période durant laquelle la loi s'applique. Par exemple, même si l'augmentation des taux de salaire est de 6 p. 100, un régime de rémunération en vigueur peut fort bien prévoir un pourcentage supérieur pour une augmentation annuelle.

Le président: Si une personne est rémunérée au mois, et qu'il y a des modifications apportées à ses heures de travail ou au nombre de ses jours de congé, cela constitue-t-il une modification du régime de rémunération?

M. Cousineau: Tout dépend du point de vue. Si ces modifications font partie du régime de rémunération, qui est défini à l'article 2 comme étant l'ensemble des dispositions régissant la détermination et la gestion des rémunérations, le régime serait alors maintenu en vigueur sans modifications pour la durée du programme. S'il s'agit de l'ensemble des congés annuels, et si la convention en vigueur le 28 juin prévoit deux semaines de vacances après un an, alors ces deux semaines seront maintenues, sans modifications au cours de la durée du programme—parce que cela ferait partie des dispositions définies dans la loi. Les parties ne pourraient pas, au cours de cette période, négocier trois semaines après un an de service.

Le président: Probablement que les heures de travail sont précisées.

M. Cousineau: Certes, les heures de travail peuvent être considérées comme faisant partie des dispositions régissant la détermination des rémunérations. Ainsi, si l'on diminue la semaine de travail de 40 heures à 35 heures, avec le même taux de salaire, cela représente une augmentation salariale.

Le président: Chaque convention précise les heures de travail que doit accomplir un employé.

M. Cousineau: Oui.

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, j'aimerais faire une observation en passant. Le premier paragraphe de l'article 6 prévoit:

Par dérogation à toute loi du Parlement . . .

On a soulevé des questions concernant les effets de cette loi, par exemple, sur le règlement concernant l'égalité de rémunération pour travail de valeur égale dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je l'ai dit à la Chambre et en comité

[Text]

that I will be proposing language to ensure that this bill does not have that impact upon the Canadian Human Rights Act, that it will be exempted from the application of the notwithstanding clause.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Mr. Cousineau?

Mr. Cousineau: Subclause (2) of clause 6 provides for those plans that are extended under clause 5, and, if you recall, those cover transitional groups that were in negotiation and it authorizes the Treasury Board to approve negotiated terms and conditions of employment other than compensation for those particular groups.

Clause 7 of the bill deals with collective agreements or arbitrary awards that were in force, and provides that the collective agreements will be maintained in the period during which the program applies.

Senator Hicks: For which it was extended.

Mr. Cousineau: Yes, for which it was extended for the 24-month period, and whatever terms and conditions are embodied in the collective agreement or were awarded will be continued and the collective agreement will be maintained in force.

Senator Roblin: Mr. Chairman, could the minister develop this point a little for me? One of the criticisms of the bill is that it goes farther than it needs to go, that it extends beyond wage rates and money matters to deal with other conditions of employment, such as safety and so on. As I read clause 7, it means that, even if the minister wanted to make a change in any of these agreements that are extended, he is barred by the statute from doing so. Is that interpretation correct? That is my first point.

My second point is that, as I listened to the minister's introduction, it seemed to me that he said there was some flexibility here so that he could deal with matters other than wage settlements and so on. Could he go back and tell me how that marries up with clause 7?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, this provision which we are examining, and the application of the extension and, if you like, the so-called special collective bargaining aspect, has been one of the issues repeatedly raised by union representatives and in committee of the House of Commons.

I pointed out in my opening comments that the bill was prepared in this fashion so as to ensure the integrity of the 6 per cent and 5 per cent. That is the thrust of this bill. It is to ensure that leaving part of the agreement open to bargaining would not put undue pressure on that area. Therefore, when the bill was drafted, it was felt that most of these agreements, being mature, could be extended without any negative impacts during the period of the program, taking into account the fact that the issues of occupational health and safety and so on are issues which can continue and will continue to be negotiated at the National Joint Council level. I spent some time in my opening statement listing items that could be subject to negotiation.

[Traduction]

et j'ai l'intention de proposer un libellé qui ne va pas à l'encontre de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et qu'il soit exempté des dispositions contenues dans l'article sur la dérogation.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Monsieur Cousineau?

M. Cousineau: Le paragraphe 2 de l'article 6 prévoit que le Conseil du Trésor peut autoriser une modification des dispositions, sauf les taux de salaire, d'un régime de rémunération qui aurait été prolongé aux termes de l'article 5, et, si vous vous souvenez, il s'agit des groupes en transition qui étaient en négociations.

L'article 7 du projet de loi traite des conventions collectives et des décisions arbitrales en vigueur et prévoit que les conventions collectives seront maintenues au cours de la période durant laquelle s'applique le programme.

Le sénateur Hicks: La période de prolongation.

M. Cousineau: Oui, celles qui ont été prolongées pour une période de 24 mois, et quelles que soient les dispositions comprises dans la convention collective ou dans les décisions arbitrales, elles seront maintenues, et les conventions collectives seront maintenues en vigueur.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, le Ministre pourrait-il préciser davantage cette question? L'une des critiques concernant le projet de loi est qu'il va plus loin que nécessaire, soit au-delà des taux de salaire et des questions de rémunération, pour traiter des autres conditions d'emploi, comme la sécurité ainsi de suite. Si je lis bien l'article 7, il signifie que, même si le Ministre voulait apporter des modifications à ces conventions collectives qui sont prolongées, la loi le lui interdit. Mon interprétation est-elle juste? Voilà ma première question.

Ma deuxième concerne le fait qu'il semble que le Ministre ait dit dans son introduction qu'il y avait une certaine souplesse permettant de traiter des questions autres que les taux de salaire, ainsi de suite. Pourrait-il revenir à ce sujet et me dire comment cela concorde avec l'article 7?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, cette disposition que nous étudions, et l'application de la période de prolongement, et si vous voulez, la question des prétendues conventions collectives spéciales, a été le sujet de plaintes qui ont été formulées à maintes reprises par les représentants des syndicats et au sein des comités de la Chambre des communes.

J'ai signalé dans ma déclaration préliminaire que le projet de loi avait été rédigé de cette façon afin d'assurer la conformité des 6 p. 100 et 5 p. 100. C'est le but fondamental du projet de loi: assurer que le fait de laisser une partie de l'accord assujettie à la négociation ne créerait pas d'autres problèmes. Lors de la rédaction du projet de loi, on estimait donc que la plupart de ces ententes, venant à échéance, pourraient être prolongés sans conséquence négative pendant la durée du programme, tenant compte du fait que les questions qui se rapportent à la santé et sécurité du travail, etc., seront toujours négociées au niveau du Conseil national mixte. J'ai consacré une partie de ma déclaration préliminaire à

[Text]

I have also said, and I would like to repeat here, that in all these areas we have an open mind, providing that we can ensure the integrity of the 6 and 5 per cent restraints and that we do not labour one against the other. For example, we want to ensure that there is no opportunity for a strike on an issue where the public would be deprived of services in a health and safety issue, or some other issue of that kind.

That was the basic thrust of the legislation. That is the thrust of the legislation which you have before you today.

Mr. Orser might wish to comment on the National Joint Council and the significant role it plays in continuing negotiations on these service-wide issues.

Senator Roblin: When Mr. Orser is discussing the matter, perhaps he could deal with this point: I think what the minister is telling me is that, while he does not want to compromise his program, he does not close his mind to reasonable changes in the contracts that might be developed through this national joint discussion. But doesn't clause 7 prevent him from doing so, even if he wants to? How does one get round that "shall continue in force without change"? How do you get round that, if you do want to make some changes?

Hon. Mr. Johnston: Well, looking at the National Joint Council level, as opposed to the individual contract, the interpretation given is quite right with respect to contracts. The terms and conditions of the contract continue as they are. There is no discretion vested in the minister or in the Treasury Board ministers to effect changes in the contract. However, there is a series of specific items I referred to in my opening comments, which I would be quite happy to go back over, which will not fall within the terms and conditions of this agreement and therefore will continue to be negotiable. In particular, there is the issue of safety and health, which is the one that has been repeatedly raised.

Senator Roblin: I would appreciate having that detailed.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps Mr. Orser would like to comment on that.

The Chairman: Mr. Minister, perhaps you could reread that portion of your opening remarks contained on page 8.

Hon. Mr. Johnston: Yes, the specific items I believe I enumerated had to do with the consultation process that will continue in the NJC. They include the travel and relocation policies, protective clothing policy, living accommodation charges, withdrawal from work procedures, commuting assistance policy, retraining arising out of the application of work force adjustment procedures and, as I say in my text, "most significantly, occupational health and safety issues."

Senator Roblin: If I could have a copy of the text, that would be helpful.

[Traduction]

énumérer les points qui pourraient faire l'objet de négociations.

J'ai également déclaré et je le répète maintenant, que dans tous ces domaines, nous gardons l'esprit ouvert, pourvu que nous puissions assurer la conformité aux restrictions de 6 p. 100 et de 5 p. 100 et nous ne nous contredisons pas. Par exemple, nous voulons assurer qu'aucune possibilité de grève ne priverait le public entre autres de services de santé et de sécurité.

C'est le but fondamental de la mesure législative dont vous êtes saisis aujourd'hui.

M. Orser voudrait peut-être faire des commentaires sur le Conseil national mixte et le rôle important qu'il joue en maintenant les négociations sur ces services.

Le sénateur Roblin: Lorsque M. Orser discutera de la question, il pourra peut-être traiter du point suivant: je pense que ce que le ministre nous dit c'est que, bien qu'il ne veuille pas faire d'écarts au programme, il ne s'oppose pas à des modifications raisonnables des conventions qui pourraient être élaborées par l'intermédiaire du Comité national mixte. Mais l'article 7 ne lui interdit-il pas d'agir ainsi, même s'il le désire? Comment peut-on se tirer d'affaires avec l'expression suivante «demeure en vigueur sans modification»? Comment agirez-vous si vous voulez apporter des modifications?

L'honorable M. Johnston: si nous nous plaçons au niveau du Conseil national mixte, contrairement au contrat individuel, l'interprétation donnée est assez juste en ce qui concerne les contrats. Les modalités du contrat demeurent inchangées. Aucune discrétion n'est dévolue au ministre ou aux ministres du Conseil du trésor pour effectuer des modifications au contrat. Cependant, il existe certains points précis auxquels j'ai fait allusion dans ma déclaration préliminaire, sur lesquels je suis disposé à revenir. Il s'agit de questions ne tombant pas sous le coup des modalités de l'entente et qui seront toujours négociables. En particulier, il y a la question de la sécurité et de la santé qui a été souvent soulevée.

Le sénateur Roblin: J'aimerais bien avoir des explications détaillées.

L'honorable M. Johnston: M. Orser pourrait peut-être faire des commentaires à ce sujet.

Le président: Monsieur le ministre, pourriez-vous relire la partie de vos remarques préliminaires à la page 8.

L'honorable M. Johnston: Oui, les points précis que je crois avoir énumérés se rapportaient au processus de consultation qui se poursuivra avec le Conseil national mixte. Ils comprennent les politiques concernant les déplacements et les déménagements, les vêtements de protection, les indemnités de subsistance, le retrait des procédures de travail, les restrictions provenant de l'application des procédures d'ajustement de la main d'œuvre et, ce qui est le plus important, les questions d'hygiène et de sécurité du travail.

Le sénateur Roblin: Cela me serait utile d'avoir un exemplaire du texte.

[Text]

The Chairman: Copies are being made and will be distributed. Mr. Minister, do you have a French version of this paper?

Hon. Mr. Johnston: I am not sure if one is available at the moment, Mr. Chairman, but certainly one will be available. As I am sure honourable senators realize, my text is written in both French and English, but I do not have either a complete English version or a complete French version in front of me.

Senator Roblin: We can read both English and French, so that is all right.

The Chairman: Mr. Minister, if you are finished on that point, perhaps we could return to Mr. Cousineau.

Hon. Mr. Johnston: Yes.

The Chairman: Are you finished, Senator Roblin?

Senator Roblin: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Cousineau?

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, we come to what I have referred to as the second part of the first part, in which clause 8 deals with what occurs to compensation plans covered by the legislation. Clause 8 specifically deals with increases that would, but for this act, have occurred after June 28, 1982. In fact, it states that such wage increases will be of no effect.

The consequence of that is that, if we look at the existing compensation plan, which provides for an increase on August 1 of 10 per cent, let's say, it will be of no effect and the 10 per cent will be reduced to 6 per cent for a period of 12 months.

Subclause (2) simply provides for situations covered by clause 4(2), which is an exception to the general principle dealing with memoranda of agreements entered into, and I have already covered that. In that case this particular clause does not apply. It only then catches the second wage increase, which would occur after the one provided for in the memorandum of agreement. As indicated earlier, it would allow that first increase to take place and then would bring the employees into the program one year later or when the next increase occurred under the plan.

Senator Tremblay: That would be for a period of two years.

Mr. Cousineau: For a period of two years, yes.

Senator Hicks: So it would still apply on the 6-5 rule, once it commenced.

Mr. Cousineau: Yes, it would. In all cases, whatever the date is, whenever a group is entitled to an increase under the exception or the transitional provision, that will always be followed by a 24-month period of 6 per cent and 5 per cent.

Clause 9 deals with the increase in wage rates for the two program years. In fact, it provides that in cases of collective

[Traduction]

Le président: On est en train de faire des exemplaires qui seront distribués. Monsieur le ministre, avez-vous une version française de ces documents?

L'honorable M. Johnston: Je ne suis pas certain qu'il y en ait une à l'heure actuelle, monsieur le président, mais nous pourrions certainement en distribuer. Je suis certain que les honorables sénateurs comprennent que mon texte est rédigé à la fois en français et en anglais, mais que je n'ai pas avec moi une version complète de l'anglais ni une version complète du français.

Le sénateur Roblin: Nous pouvons lire aussi bien l'anglais que le français; il n'y a donc pas de problème.

Le président: Monsieur le ministre, si vous en avez terminé avec ce point, nous pourrions peut-être donner la parole à M. Cousineau.

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le président: Avez-vous d'autres remarques à faire, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Non, monsieur le président.

Le président: Monsieur Cousineau?

M. Cousineau: Monsieur le président, nous en arrivons à la deuxième partie de la première partie, dans laquelle l'article 8 traite de ce qui arrive au régime de rémunération auquel cette mesure législative s'applique. Il traite expressément des augmentations qui, n'était-ce du présent projet de loi, auraient lieu après le 28 juin 1982. En fait, il décrète que de telles augmentations de salaire seront nulles et invalides.

Si nous examinons le régime actuel de rémunération qui prévoit une augmentation de, mettons, 10 p. 100 le 1^{er} août, cette prévision serait nulle et le 10 p. 100 serait réduit à 6 p. 100 pour une période de 12 mois.

Le paragraphe 8(2) ne s'applique qu'aux situations visées au paragraphe 4(2), qui est une exception au principe général traitant des conventions conclues comme je l'ai déjà expliqué. Dans ce cas-là, cet article ne s'applique pas. Il s'appliquerait à la deuxième augmentation de salaire qui aurait lieu après l'augmentation stipulée dans la convention. Comme je l'ai déjà dit, cela permettrait la deuxième augmentation et ensuite les employés participeraient au programme un an plus tard ou lorsque la prochaine augmentation aurait lieu au titre du régime.

Le sénateur Tremblay: Cela couvrirait une période de deux ans.

M. Cousineau: Exactement, une période de deux ans.

Le sénateur Hicks: L'augmentation serait-elle assujettie à la règle des 6 et 5 p. 100, lorsqu'elle aurait commencé à s'appliquer.

M. Cousineau: Exactement, c'est ce qui se produirait. Dans tous les cas, quelle que soit la date, chaque fois qu'un groupe est admissible à une augmentation en vertu de l'exception ou de la disposition transitoire, cette augmentation sera toujours suivie d'une période de 24 mois de 6 p. 100 et de 5 p. 100.

L'article 9 traite de l'augmentation des taux de salaire pendant les deux années du programme. En fait, il stipule que

[Text]

agreements and arbitral awards the percentage increases will be 6 per cent and 5 per cent, and for other compensation plans, the increases will be up to, or no more than, 6 per cent, and no more than 5 per cent.

Subclause 2 of clause 9 deals with the memoranda agreement entered into, that I already spoke of, and are covered under subclauses 2 and 3 of clause 4.

Senator Manning: Mr. Chairman, before we leave clause 9, I should like to make a comment on this phase of the proposal because I think this is really the crux of the whole thing when we are getting down to the actual rates of increase that are going to be permitted. I should like to make very clear at the outset that I think the government is to be commended for bringing in this legislation. I think the minister is absolutely right when he says that if we are going to make any effective impact on inflation, it is absolutely vital that labour costs in both the private and public sectors must be held below the rate of inflation. Otherwise, we have a vicious cycle where every increase in price reflects itself in an increase in labour costs plus a little more, and, as a result, the situation is aggravated and it goes on indefinitely. I am not critical of the objective. I agree with it 100 per cent and I support it. However, I find it difficult to follow the rationale that the minister outlined for going to the formula of a 6 per cent or 5 per cent across the board ceiling as against the variation between the high brackets and the low brackets in the public service.

I think it would be generally agreed that the government is in a difficult position in a matter of this kind because it is the only employer in Canada that can put the weight of the law behind what it decides to do. The employer in the private sector can say, "we are only going to pay so much," but the best he can do is to have a good argument over it and fire someone, but he has no way of putting the weight of the law behind it as the government does. For that reason surely it is more important in the public sector than even in the private sector that any arbitrary adjustments of this kind that are made not only be fair but also be perceived to be fair and equitable not only by the public service but also by the public at large whose support you need to make this kind of program effective.

I suggest to the minister that I do not believe that it is possible to get either the rank and file of the public service or a large percentage of the public generally to accept the proposition that the across-the-board percentage freeze is fair and equitable. Theoretically, I agree with him completely that you can make a valid argument that you do not want to disturb the ratio between compensation for different categories of employment. All those arguments are perfectly valid, but they do not dispel the thought in the mind of the employee in the public generally that a man who is getting an income of \$100,000 a year who can still get a \$6,000 a year increase under this formula is being treated precisely the same as a clerk earning \$15,000 a year who gets a maximum increase of \$900 a year. Of course, the reason people feel that way is obvious. In the case of the low paid employee under present circumstances he

[Traduction]

dans les cas de conventions collectives et de décisions arbitrales, les augmentations seront de 6 p. 100 et de 5 p. 100 et dans les autres cas, d'un maximum de 5 p. 100.

Le paragraphe 9(2) traite de la convention conclue, dont j'ai parlée, et à laquelle les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 s'appliquent.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, avant d'abandonner l'article 9, j'aimerais faire un commentaire sur cette étape de la proposition parce que je pense que c'est vraiment le point crucial, c'est-à-dire les taux réels d'augmentation qui seront permis. Je voudrais tout d'abord préciser que je pense qu'on doit féliciter le gouvernement de présenter cette mesure législative. Je pense que le ministre a tout-à-fait raison quand il déclare que si nous voulons avoir une influence positive sur l'inflation, il est absolument vital que les coûts de la main d'œuvre, dans les secteurs tant public que privé, soient maintenus à un taux inférieur à celui de l'inflation. Autrement, nous sommes dans un cercle vicieux où chaque augmentation des prix se reflète par une nouvelle augmentation des coûts de la main d'œuvre, et, par conséquent, la situation s'aggrave indéfiniment. Je ne critique pas l'objectif. Je suis pleinement d'accord et j'appuie le gouvernement d'avoir instauré ce programme. Cependant, je trouve cela difficile de suivre le raisonnement du ministre, c'est-à-dire, la formule de 6 p. 100 ou 5 p. 100 comme plafond de rémunération plutôt que la variante entre les classes supérieures et inférieures de rémunération au sein de la Fonction publique.

Je pense qu'on conviendra en général que le gouvernement est dans une situation difficile parce qu'il est le seul employeur au Canada qui peut se servir du poids de la loi pour ce qu'il décide de faire. L'employeur du secteur privé peut très bien dire à ses employés, «nous allons vous payer tant», mais ce qu'il peut faire de mieux c'est d'avoir une bonne discussion et mettre à pied des employés, mais il ne peut aucunement se servir de la loi comme le gouvernement le fait. Pour cette raison, certes, il est plus important pour le secteur public que pour le secteur privé que tout rajustement arbitraire de ce genre soit non seulement juste, mais aussi qu'il soit perçu comme juste et équitable par les fonctionnaires, et par le public en général, dont l'appui vous est nécessaire pour la réussite de ce programme.

Je dis donc au ministre que je ne crois pas qu'il soit possible de faire accepter par les employés subalternes de la Fonction publique, ou un pourcentage élevé de la population en général, le fait qu'un gel des salaires égal pour tous soit juste et équitable. En théorie, je suis tout à fait d'accord avec le ministre que l'on peut présenter une argumentation valable pour ne pas changer le rapport entre la rémunération des différentes catégories d'emploi. Toutes ces raisons sont parfaitement valables, mais elles ne peuvent convaincre le public en général qu'un employé qui a un revenu de 100 000 \$ par année et qui obtient une augmentation de 6 000 \$ aux termes de cette formule est traitée précisément de la même façon qu'un commis qui gagne 15 000 \$ par année et qui recevra une augmentation maximum de 900 \$. Certes, la raison qui inspire ce sentiment est évidente. Dans les circonstances actuelles,

[Text]

is going to try to pick up the increased cost of living for himself and his or her family, and, even then, they would have to draw heavily on any savings they have or go into debt to do it in the majority of cases. In the case of the high bracket employee really all this does is reduce a little bit the amount of increased income which he will be putting into savings or into some form of investment. If he is earning \$100,000, I think we can correctly assume that he is not spending the whole \$100,000 to live.

Senator Benidickson: He has to pay his taxes.

Senator Manning: Even after taxes people in that bracket are putting something into savings for their later years or into investments. Therefore, in his case all you are doing is cutting down a little bit on his future savings and investments, whereas in the other case you are creating an actual hardship because the permitted increase would not take care of the actual inflation in his cost of living.

There is another pyramiding effect of this that I am sure some people are going to zero in on. In times like this with high rates of return on investment, this \$100,000 a year fellow we are talking about with a \$6,000 a year increase, even if he puts that amount of increased income into his savings, he is going to pick up with a 16 per cent interest rate another \$960 or \$980 a month having a pyramiding effect on that, all of which is denied to the low-income employee because he does not have anything to put into savings.

I do not want to prolong this point, but I raise it because it does seem to me that a program which, I think, has tremendous merit and is desperately needed, is going to have its acceptance jeopardized both by the public sector and the public at large because of what will be perceived as unfairness in its across-the-board application.

I believe I read somewhere that the Prime Minister himself sometime ago—I believe it was at the premiers' conference—proposed and I believe it was just a casual proposal, a formula where you might have an absolute freeze on salaries of \$80,000 to \$100,000 and a lower percentage increase in another category and a higher percentage increase at the lower categories. A formula of that kind could end up with exactly the same "dollar effect" as what you are taking out of the inflationary pressures. It seems to me it would be perceived to be much more fair than what is being done here.

As I said, I do not want to belabour the point because I am sure they must have given a lot of thought to this, but I am concerned about it because it is one of the features of this legislation that is going to bias the voluntary acceptance of it by both the public and the private sector.

Hon. Mr. Johnston: Senator Manning, I think the point you raised, of course, has been raised a number of times. First of all, I will not go back over the issues which I mentioned at the outset about maintaining relativities and so forth. We also, of course, have to bear in mind that people who are higher paid—for instance, the person who is earning \$100,000 a year—do

[Traduction]

l'employé qui reçoit un salaire inférieur devra se priver, ainsi que sa famille, pour faire face à l'augmentation du coût de la vie, et même dans ce cas, il devra compter sur ses économies, ou dans la majorité des cas il devra s'endetter. Pour l'employé qui a un salaire élevé, ces restrictions ne feront que réduire un peu le montant d'augmentation de son revenu qu'il peut économiser ou investir. S'il gagne 100 000 \$, je crois que nous pouvons supposer qu'il ne dépense pas tout ce montant pour vivre.

Le sénateur Benidickson: Il doit payer ses impôts.

Le sénateur Manning: Même après avoir payé l'impôt sur le revenu, la personne qui reçoit ce salaire épargne en prévision de l'avenir ou fait des placements. Par conséquent, dans son cas, cette mesure ne fait que réduire un peu le montant de ses économies ou de ses placements, tandis que dans l'autre cas, elle engendre de réelles difficultés, parce que l'augmentation prévue ne permet pas de faire face à l'inflation ou augmentation du coût de la vie.

Il y a un autre effet pyramidal auquel certains vont sûrement s'attaquer. Actuellement, avec les taux de rendement élevés sur les investissements, une personne qui gagne 100 000 \$ par année et qui obtiendra une augmentation de 6 000 \$, peut recevoir 960 \$ ou 980 \$ par mois, si le taux d'intérêt est de 16 p. 100, ce qui a un effet pyramidal, qui est nié à l'employé ayant un salaire inférieur, parce que celui-ci ne peut épargner.

Je ne veux pas prolonger cette discussion, mais j'ai soulevé cette question parce qu'un programme qui, à mon avis, est excellent en soi, et dont on a désespérément besoin, ne pourra être accepté par le secteur public et le public en général, parce qu'il sera perçu comme injuste en raison de son application universelle.

Je crois avoir lu quelque part que le premier ministre lui-même a proposé il y a quelque temps—je crois que c'était au cours de la conférence des premiers ministres—et qu'il s'agissait d'une proposition en passant—une formule où il y aurait un gel absolu des salaires de 80 000 \$ à 100 000 \$, un pourcentage d'augmentation inférieur pour une autre catégorie et un pourcentage plus élevé pour les catégories d'employés ayant un salaire inférieur. Une formule de ce genre pourrait avoir exactement le même effet, en termes de dollars, pour réduire les pressions inflationnistes. Il me semble qu'elle serait perçue comme étant beaucoup plus juste que celle qui est à l'étude.

Comme je l'ai dit, je ne veux pas insister davantage, mais cette question me préoccupe parce que c'est un des aspects de la loi qui nuira à son acceptation volontaire à la fois de la part du public et du secteur privé.

L'honorable M. Johnston: Sénateur Manning, la question que vous avez soulevée l'a évidemment été de nombreuses fois auparavant. D'abord, je ne veux pas revenir sur le sujet dont on a parlé au début concernant le maintien de la relativité, ainsi de suite. Il ne faut évidemment pas oublier non plus que les personnes qui reçoivent un revenu plus élevé, par exemple

[Text]

not constitute the norm, as you know, in the public service. In the private sector, for example, one might be able to say that, but of course there is the issue of responsibility, and as I pointed out, normally the percentage increases are the same. We tend to forget the redistributive effect of the income tax system. We are looking at pre-tax increases. I do not know what provinces the senators present are from, but in my own province, where the marginal rate on \$100,000 would be creeping up close to 70 per cent, as an after-tax percentage increase I think you would find that the person earning \$15,000 a year receiving a 6 per cent increase has a much larger after-tax percentage increase than the person at \$100,000. That is a percentage of salary that is expressed after tax because if you take \$6,000 at 60 per cent you are paying \$3,600 in tax and you are left with a 2.4 per cent effective increase after tax at \$100,000. At \$15,000, of course, you effectively may not pay any tax at all on the amount you receive.

I am speaking now from a redistributive point of view and I think it is the income tax system that should address itself to that problem and not a wage control program *per se*.

Senator Manning: I agree with what you say. This is the effect of it. My point is that if we do the redistribution by a differential percentage here, the equity is perceived. The equity that may be there as a result of redistribution through income tax is not perceived by the rank and file of people.

Hon. Mr. Johnston: I understand that, senator, and I appreciate the point, but that is why we have a progressive income tax system so that those who receive more pay more. In addition to that, if I may make one other point, this is an anti-inflation program, and it is designed, as the Minister of Finance has repeatedly said, to bring Canada to a 6 per cent universe. That is why I do not think it would be appropriate for us to provide wage rate increases at any level in excess of 6 per cent. We have seen, in fact, through the operation of the incremental payment moving to job rate in some of these bargaining units—which is by far the majority within the public service—that individuals may receive marginally in excess of 6 per cent under their particular arrangements.

Another point which has been lost in this debate is that, at the high end of the scale, our executive categories—for example, our order-in-council appointees—are basically being extended at existing rates to July 1 and then go under the régime at 6 per cent. This means that, in the first year, the effective rate of increase for those categories is, I am told, 4.8 per cent. This is something which has, perhaps, not been publicized to the extent that it should be, because these highly paid bureaucrats, as it were, who are the focus of criticism, are in fact moving ahead only at that level during the first year of this program. They will be at the 5 per cent level during the second year.

[Traduction]

la personne qui gagne \$100 000 par année, ne représentent pas la norme, comme vous le savez, dans la Fonction publique. A titre d'exemple, disons que dans le secteur privé, on peut dire que normalement les taux d'augmentation sont les mêmes, mais il y a évidemment la question de responsabilité, comme je l'ai souligné. Nous avons tendance à oublier l'effet de redistribution du système fiscal. Il s'agit d'augmentation avant déduction d'impôt—je ne sais pas de quelles provinces viennent les sénateurs qui sont ici—dans ma propre province, une personne qui gagne 100 000\$ devra payer près de 70p. 100 d'impôt, et si l'on prend le taux d'augmentation après déduction d'impôt, vous vous rendrez compte que pour une personne qui gagne 15 000\$ par année le taux d'augmentation après déduction d'impôt sera beaucoup plus élevé que pour la personne qui gagne 100 000\$. Il en est ainsi, parce que si l'on paie 60p. 100 d'impôt sur 6 000\$, soit 3 600\$, cela signifie en fait une augmentation de 2.4p. 100 pour un revenu de 100 000\$. Évidemment, une personne ayant un revenu de 15 000\$ ne paiera aucun impôt sur le montant d'augmentation qu'elle recevra.

Je parle actuellement du point de vue de la redistribution, et je crois que c'est le système fiscal qui règlera cette question et non un programme de contrôle des salaires en soi.

Le sénateur Manning: Je suis d'accord avec ce que vous dites. Vous avez raison. Ce que j'ai voulu dire c'est que si l'on se sert d'un pourcentage différent pour assurer la redistribution ici, ce sera perçu comme étant juste. Tandis que si la redistribution se fait par le système fiscal, les employés subalternes n'auraient pas la même perception.

L'honorable M. Johnston: Je comprends, sénateur, mais c'est la raison pour laquelle nous avons un système fiscal progressif pour que ceux qui ont un revenu plus élevé paient plus d'impôt. En outre, si vous me permettez de soulever une autre question, il s'agit d'un programme anti-inflation, et il est conçu, comme l'a répété le ministre des Finances, en vue d'appliquer le taux à 6 p. 100 à tout le Canada. C'est la raison pour laquelle je suis d'avis qu'il ne serait pas indiqué pour nous d'accorder des augmentations salariales dépassant 6 p. 100. Nous avons vu en fait, grâce aux augmentations annuelles prévues dans certaines unités de négociations—qui représentent la grande majorité au sein de la Fonction publique—que des employés peuvent recevoir une augmentation dépassant très légèrement 6 p. 100.

Un autre aspect dont on n'a pas tenu compte au cours de cette discussion est le fait qu'à l'autre extrémité de l'échelle, la catégorie des cadres supérieurs—par exemple, les employés nommés par le Gouverneur en conseil—verront leur rémunération se prolonger au taux actuel jusqu'au 1^{er} juillet et seront ensuite assujettis au régime du 6 p. 100. Cela signifie qu'au cours de la première année, le taux d'augmentation pour cette catégorie sera, d'après ce que l'on m'a dit, de 4.8 p. 100. Voilà un fait qui n'a peut-être pas été suffisamment publié, parce que ces bureaucrates qui ont un revenu élevé, et qui sont l'objet de critiques, ne recevront en fait que ce taux d'augmentation au cours de la première année du programme. Ils recevront 5 p. 100 au cours de la deuxième année.

[Text]

In addition, as I pointed out in my earlier comments, there is no in-range movement at all moving towards the job rate.

I know, however, the point that you have made, senator. I think the other arguments, if properly put forward, can counter the position that this is unfair. I think it is fair. I also think, based upon the reports I have received from my own community—and I am sure that honourable senators would have much to tell me on this score—that most people in this country would be very happy with the 6 per cent increase. You may have seen the Gallup poll of last week, which indicated that 80 per cent of Canadians would be prepared to take a 10 per cent cut in pay in order to maintain their jobs. Therefore, I do not think that we are being unfair to public servants.

Senator Manning: I only emphasize this point by repeating it, Mr. Chairman: I hate to see what I think is a necessary program, the thrust of which is good, being deprived of a measure of public support—both from the public service itself and from the public at large—by a formula which may not be the best one by which to achieve those results.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps Mr. Orser would like to make one other point with respect to that.

Mr. Orser: Mr. Chairman, the minister, in his opening remarks, referred to the relatively narrow spread from high to low wage federal public servants. If you compare the federal public service to a large corporation, you will find that this is true. Thus, if you have a régime which imposes lower percentage increases on wage rates at the upper end of the scale and higher percentage increases at the bottom, you very quickly get compression and overlap.

The Chairman: What do you mean by that, Mr. Orser?

Mr. Orser: Exactly that, Mr. Chairman. If wages are squeezed together, you will have people in lower rated jobs being paid equal to or higher than, in some cases, those in higher rated jobs. That happens very quickly in the federal public service. The system is very sensitive to that sort of thing. Therefore, it is a technical matter, but is one which is terribly important—the wage structure must be moved at the same rate. As the minister has described, individuals at the upper levels are being treated in a manner different from those at lower levels. The wage structure, in principle, should move at basically the same percentage increase during the term of this program.

Controls programs have had the effect of destroying wage relationships within governments or within corporations as employers, and those relationships inevitably must be restored. One of the things we have attempted to do with this program is avoid the destroying of that relationship. We will impose a program which will have the desired economic effect but which will not destroy existing wage relationships.

[Traduction]

En outre, comme je l'ai souligné dans mes observations précédentes, il n'y a aucune mesure visant les fourchettes salariales.

Je comprends cependant la question que vous avez soulevée, sénateur. À mon avis, les autres arguments, si on sait les faire suffisamment valoir, peuvent empêcher les personnes de percevoir cette mesure comme injuste, car, à mon avis, elle est juste. Et je crois aussi, si je tiens compte des rapports que j'ai reçus de ma propre circonscription—et je suis sûr que les honorables sénateurs pourraient m'en dire long à ce sujet—que la plupart des habitants de notre pays seraient très heureux de recevoir une augmentation de 6 p. 100. Vous avez peut-être vu les résultats du sondage Gallup la semaine dernière, qui indiquent que 80 p. 100 des Canadiens seraient prêts à accepter une réduction de salaire de 10 p. 100 pour garder leur emploi. Par conséquent, je ne crois pas que nous soyons injustes envers les fonctionnaires.

Le sénateur Manning: J'insiste sur cette question, monsieur le président; parce que je n'aime pas voir un programme qui, à mon avis, est nécessaire, et dont l'orientation est excellente, privé de l'appui du public—à la fois des fonctionnaires eux-mêmes et du public en général—parce que la formule n'est peut-être pas la meilleure pour atteindre l'objectif visé.

L'honorable M. Johnston: Monsieur Orser aurait peut-être une autre observation à faire à ce sujet.

M. Orser: Monsieur le président, le Ministre a fait allusion, dans ses observations préliminaires, à la marge étroite qui existe entre les fonctionnaires à revenu élevé et ceux à revenu inférieur. Si l'on compare la Fonction publique à une grande société, on s'aperçoit que c'est un fait. Donc, si un régime impose un taux d'augmentation inférieur aux fonctionnaires situés au haut de l'échelle et un taux d'augmentation supérieur à ceux situés au bas de l'échelle, cela aura très rapidement un effet de compression et de chevauchement.

Le président: Que voulez-vous dire, monsieur Orser.

M. Orser: Exactement cela, monsieur le président. Si les salaires sont comprimés, vous vous apercevrez que des employés occupant des postes subalternes seront rémunérés à des taux égaux ou supérieurs à ceux d'employés occupant des postes évalués supérieurs. Cela se produit très rapidement dans la fonction publique fédérale. Le régime est très exposé à ce genre de chose. C'est une question de technique mais elle est extrêmement importante: la structure des salaires doit évoluer au même taux. Comme le Ministre l'a décrit, les employés des niveaux supérieurs sont traités de façon différente de celle des employés de niveaux inférieurs. La structure des salaires devrait en principe évoluer fondamentalement selon la même augmentation de pourcentage durant la période de ce programme.

Les programmes de contrôle ont eu pour effet de détruire le rapport des salaires au sein des gouvernements ou des sociétés en tant qu'employeurs et ces relations doivent inévitablement être restaurées. L'une des choses que nous avons essayé de faire avec ce programme est d'éviter la destruction de ces relations. Nous mettrons sur pied un programme qui aura les

[Text]

The Chairman: Mr. Cousineau, would you like to carry on?

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, honourable senators, clause 10, as I have already indicated, provides an increase of up to 9 per cent for those who find their compensation plans extended by clause 5; that is, those who have agreements which expired prior to June 28, 1981, and who were in the process of negotiating.

Clause 11 simply deals with the administration of the program and authorizes the Treasury Board to administer the program and to inquire as to whether people are or are not complying with it. You will realize that this is not an enforcement section; it only allows Treasury Board to issue directives where it is found that employees or employers who are subject to the legislation are not complying with it.

Clause 12 is a provision which exists to prevent, either before or after the expiration of the program, large increases which would, in fact, defeat the purpose of the legislation. It is hoped that such a clause will have that effect.

Clause 13 allows for some changes by order in council. Subclause (a) deals with possible changes by order in council where, on grounds of labour shortages, it is found that exceptions have to be made. You will notice that this is only possible in the second year of the program.

The Chairman: Why is that?

Senator Benidickson: Mr. Cousineau, it is customary to simply use the word "orders" when referring to orders in council? I know that the phrase "orders in council" would arouse attention much more quickly than would the word "orders." Everybody wakes up when they hear the words "orders in council."

Mr. Cousineau: Senator, I could not really answer that question. I could inquire of the drafting section of the Department of Justice as to whether this has become a practice now.

The Chairman: Why is the substitution on the grounds of labour shortages confined to the second year?

Mr. Cousineau: I would ask Mr. Orser to answer that question, Mr. Chairman.

Mr. Orser: Mr. Chairman, it is felt that, because this is a relatively short-term program, it is highly unlikely that serious labour shortages on an individual basis will show up within the first 12 months. If they do, they then could be adjusted. This provision would allow for adjustment in the second year of the program so as to provide some relief to alleviate that labour shortage. I am sure that it is obvious to honourable senators that a labour shortage cannot be corrected retroactively, so there would be no point in adjusting the 6 per cent. That would take place in the second year of the program.

[Traduction]

conséquences économiques voulues mais qui ne détruira pas les rapports actuels des salaires.

Le président: Monsieur Cousineau, voudriez-vous poursuivre?

M. Cousineau: Monsieur le président, honorables sénateurs, l'article 10, comme je l'ai déjà indiqué, prévoit une augmentation ne dépassant pas 9 p. 100 dans le cas de ceux qui ont eu leur régime de rémunération prolongé en vertu de l'article 5; c'est-à-dire, dont les accords ont expiré avant le 28 juin 1981 et qui étaient en voie de négociation.

L'article 11 traite simplement de l'administration du programme et autorise le Conseil du Trésor à administrer le programme et à faire des enquêtes pour savoir si on se conforme ou non au régime. Vous vous rendez compte que ce n'est pas un article de mise en vigueur; il permet seulement au Conseil du Trésor de donner des instructions dans les cas où il constate que les employés ou les employeurs qui sont assujettis à la loi ne l'observent pas.

Le but de l'article 12 est d'empêcher, soit avant ou après l'expiration du programme, de grandes augmentations salariales qui iraient à l'encontre des objectifs visés par la mesure législative. On espère qu'un tel article aura l'effet souhaité.

L'article 13 permet certaines modifications par arrêté en conseil. L'alinéa a) traite de modifications possibles par arrêté en conseil lorsque, pour des motifs de pénurie de main-d'œuvre, on constate qu'il faut faire des exceptions. Vous remarquerez que cette mesure n'est applicable qu'au cours de la deuxième année du programme.

Le président: Pourquoi?

Le sénateur Benidickson: Monsieur Cousineau, est-ce que c'est l'habitude d'employer seulement le mot «arrêté» lorsqu'on se rapporte aux arrêtés en conseil? Je sais que l'expression «arrêté en conseil» attirerait beaucoup plus l'attention plus rapidement que le mot «arrêté». Tout le monde sursaute lorsqu'on entend prononcer les termes «arrêté en conseil».

M. Cousineau: Sénateur, je ne peux pas vraiment répondre à cette question. Je pourrais m'informer auprès de la section de rédaction du ministère de la Justice pour savoir si cela est devenu une pratique maintenant.

Le président: Pourquoi la substitution pour des motifs de pénurie de main-d'œuvre ne se rapporte-t-elle qu'à la deuxième année?

M. Cousineau: Je demanderais à M. Orser de répondre à cette question, Monsieur le président.

M. Orser: Monsieur le président, on a jugé, étant donné qu'il s'agit d'un programme à relativement court terme, qu'il est hautement improbable que des pénuries de main-d'œuvre sérieuses sur une base individuelle se produisent au cours des 12 premiers mois. S'il y a une pénurie, on pourra alors procéder à des rajustements. Cette disposition permettrait un redressement dans la deuxième année du programme afin de fournir un certain soulagement pour alléger cette pénurie de main-d'œuvre. Je suis certain qu'il est évident pour vous, honorables sénateurs, qu'une pénurie de main-d'œuvre ne peut pas être corrigée de façon rétroactive, il n'y aura donc pas de raison de

[Text]

The Chairman: Could you go back to clause 12? I have read it but I am afraid that I just do not quite understand its effect.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, this clause is designed, effectively, to prevent catch-up arrangements. I think that is the simple way to describe it.

Mr. Orser: If I may, Mr. Chairman, this provision is intended to make unlawful the negotiation or the putting into place of wage rate increases after this program, or even during this program, which would have the effect of recovering the perceived loss as between the 6 and 5 per cent and whatever the parties may have felt should have pertained in their collective agreements or compensation plans.

The Chairman: My problem is simply with the language itself. It says:

A provision of a compensation plan for employees to whom this Part applies entered into or established at any time is of no force or effect to the extent that it provides for an increase in wage rates that would bring wage rates to a level that they would, but for this Part, have reached.

Senator Roblin: This arises, perhaps, out of an abundance of caution.

The Chairman: To me, it does not mean anything. I cannot get a meaning out of it.

Senator Hicks: I think it would be much clearer to say "bring wage rates above those provided for in this Act".

Hon. Mr. Johnston: If I may, I will state the way I understand that clause. Let us assume that the parties agree that the increase should have been 10 per cent and was 6 per cent because of this act. An agreement might be entered into which would provide that, at the expiration of a two-year period, there would be a 20 per cent increase, or whatever amount might be necessary to compensate for the loss represented by the difference between the actual 6 per cent and a possible 10 per cent. That could also happen at the end of the program on the first agreement. The union and management could sit down and say, "All right, we will give you 20 per cent because you have not had 10 per cent during the past year, as we all agree you should have." The purpose of this clause is to prevent pressure from building to have outrageous settlements which may defeat the purpose of the program.

The Chairman: I see what you mean, but I would question whether the interpretation would stand up in a court of law.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, we recognize that the enforceability of this particular provision is doubtful. But we believe that without such a provision, there would be nothing to rely on to prevent such high increases at the end of the program. It may well happen that following the expiration of the program there will be evidence available on a certain group

[Traduction]

verser un paiement de régularisation en ce qui concerne le 6 p. 100. Cela aurait lieu dans la deuxième année du programme.

Le président: Pouvons-nous revenir à l'article 12? Je l'ai lu mais je dois avouer que je n'arrive pas à le comprendre.

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, cet article est conçu pour empêcher des accords permettant aux employés de se rattraper. Je pense que c'est la façon la plus simple de le décrire.

M. Orser: Monsieur le président cette disposition est conçue en vue de rendre illégale la négociation ou la mise en place d'augmentations des taux de salaire, ou même lors de ce programme, qui aurait pour effet la récupération de la perte subie par suite des 6 p. 100 et des 5 p. 100 et quelles que soient les dispositions que les parties aient pu juger pertinentes à leur convention collective ou à leur régime de rémunération.

Le président: Ma difficulté a trait au texte même. Je ne fais pas exprès pour ne pas comprendre mais voici le texte:

Indépendamment de sa date d'établissement, est nulle la disposition du régime de rémunération de salariés visés par la présente partie qui a pour effet de porter les taux de salaire au niveau qu'ils auraient atteint en l'absence de celle-ci.

Le sénateur Roblin: Cela provient peut-être d'une trop grande prudence.

Le président: Tel quel, je n'y comprends rien.

Le sénateur Hicks: Je pense qu'il serait beaucoup plus clair de dire «porter les taux de salaire à un niveau supérieur à celui stipulé par la présente loi».

L'honorable M. Johnston: Si vous me le permettez, je vais vous dire de quelle façon je comprends cet article. Supposons que les parties auraient été d'accord que l'augmentation aurait dû être de 10 p. 100 et il n'était que de 6 p. 100 par suite de cette mesure législative. Une entente pourrait avoir lieu qui prévoirait qu'à l'expiration de la période de deux ans, il y aurait une augmentation de 20 p. 100 ou quelque montant qui soit nécessaire afin de rattraper l'écart entre les augmentations de 10 p. 100 et de 6 p. 100. Cela pourrait également se produire à la fin du programme où s'applique le premier accord. Le syndicat et l'employeur pourraient s'entendre et ce dernier pourrait conclure: «Nous allons vous donner 20 p. 100 parce que vous n'avez pas eu le 10 p. 100 l'année dernière qui, nous sommes tous d'accord à le reconnaître, vous était dû». Le but de cet article est d'empêcher des pressions qui donneraient lieu à des règlements peu orthodoxes à l'encontre du programme.

Le président: Je comprends ce que vous voulez dire mais je me demande si l'interprétation saurait tenir devant un tribunal.

M. Cousineau: Monsieur le président, nous reconnaissons que la mise en vigueur de cette disposition particulière est douteuse. Mais nous croyons que, sans cette disposition, il n'y aurait rien sur quoi s'appuyer pour empêcher ces hautes augmentations à la fin du programme. Il peut fort bien arriver qu'après l'expiration du programme, des preuves soient dispo-

[Text]

which can be put before a court to convince that court that what the parties actually did was to take into account the 6 per cent and the 5 per cent and then negotiate a 20 per cent increase to catch up. If we can convince the court that this is the situation, then we will be relying on this provision.

The Chairman: From a legal point of view your definition could be a little more precise than it is. Perhaps you should have your legal officers take another look at it.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, we have looked, changed and tampered with this language a number of times in an attempt to come up with something that would not force us to impose a ceiling for the next 10 years. So far, this is the best we could come up with.

Hon. Mr. Johnston: May I raise a point with regard to wage rate movements which we were discussing earlier. I now have the information, and it deals with two groups of settlements, public servants and the federal and private sector. The new settlements for 1981 that include COLA and non COLA clauses put the federal public service at 11.5 per cent, as was my recollection and the private sector at 11.5 per cent as was also my recollection. The explanation for that would simply be that COLAs that go into settlements do not include the actual cost of living adjustments but only the basic rate which brings the rates down, as Mr. Orser suggested. Of course, in 1981 we had two groups that figured in these numbers; namely, the two post office groups, the letter carriers and the inside postal workers. These two groups had the effect of bringing down the overall numbers to these levels because their basic settlement was something like 8 per cent plus COLA, and it would be the 8 per cent that would be included. Similarly, without the COLA clause it was 12.8 per cent as against 13.7 per cent in the private sector.

So if you look at the situation in the context of no COLA, we in the federal public service were still behind the private sector in 1981. If you include COLA and non COLA we were dead even at 11.5 per cent.

The Chairman: Are you tabling those figures, Mr. Minister?

Hon. Mr. Johnston: Perhaps photocopies could be made for distribution. It also includes the provincial administrations, which may be of use to you.

The Chairman: Senator Hicks, I think you had a question.

Senator Hicks: I had to do with clause 12, but I think we have discussed it enough.

This would prevent quite effectively, it seems to me, any bargaining, now, to the effect that at the end of this period there will be a 20 per cent increase, but I do not think it could possibly prevent people bargaining at the end of the 24 month period and, in fact, arriving at a 20 per cent increase.

[Traduction]

nibles au sujet d'un certain groupe; on devrait alors convaincre le tribunal que les parties ont simplement tenu compte du 6 p. 100 et du 5 p. 100 et ont ensuite négocié une augmentation de 20 p. 100 afin de se rattraper. Si nous pouvons convaincre le tribunal que les choses se sont ainsi passées, nous nous appuyons sur cette disposition.

Le président: Du point de vue juridique, votre définition pourrait être un peu plus précise. Peut-être devriez-vous demander à vos avocats de l'examiner de nouveau.

M. Cousineau: Monsieur le président, nous avons examiné, modifié et remanié le libellé de cet article un certain nombre de fois afin d'en arriver à un texte qui ne nous forcerait pas à imposer un plafond pour les dix prochaines années. C'est ce que nous avons, jusqu'ici, pu faire de mieux.

L'honorable M. Johnston: Puis-je soulever un point concernant l'évolution des échelles salariales dont nous avons parlé auparavant. Je suis maintenant en possession des renseignements et il s'agit de deux groupes de rémunération, les fonctionnaires publics et le secteur fédéral et le secteur privé. Les nouvelles conventions pour 1981 qui prévoient des articles d'indexation au coût de la vie et les articles qui ne prévoient pas cette indexation situent le fonctionnarisme fédéral à 11.5 p. 100, comme je croyais m'en souvenir, et le secteur privé à 11.5 p. 100, chiffre dont je m'étais aussi souvenu. L'explication en serait simplement que les augmentations du COLA (indexation au coût de la vie) prévues dans les conventions ne comprennent pas le taux réel des indexations au coût de la vie mais seulement le taux de base qui abaisserait les taux, comme M. Orser l'a mentionné. En 1981, nous avions deux de ces groupes, nommément, les deux groupes de la poste, les facteurs et les autres employés des postes. Ces deux groupes ont eu pour effet de diminuer les nombres totaux à ces niveaux parce que leur convention de base était d'environ 8 p. 100 plus le COLA et c'est le 8 p. 100 qui serait inclus. De la même façon, sans l'intervention du COLA (indexation) le taux était de 12.8 p. 100 contre 13.7 p. 100 dans le secteur privé.

Si vous examinez la situation en ne tenant pas compte du COLA, nous, du service public fédéral, étions encore, en 1981, en retard par rapport au secteur privé. Si vous incluez COLA et non-COLA, nous étions juste égaux à 11.5 p. 100.

Le président: Est-ce que vous déposez ces chiffres, monsieur le ministre?

L'honorable M. Johnston: On pourrait peut-être faire faire des photocopies pour les distribuer. Le document comprend également les administrations provinciales, ce qui peut aussi vous être utile.

Le président: Sénateur Hicks, je pense que vous aviez une question à poser.

Le sénateur Hicks: Cela concernait l'article 12 mais je pense que nous en avons assez discuté.

Cet article pourrait actuellement empêcher effectivement, il me semble, toute négociation voulant qu'à la fin de cette période, il y aurait une augmentation de 20 p. 100, mais je ne pense pas que cela puisse empêcher les gens de négocier à la fin de la période de 24 mois et, en fait, d'arriver à une augmentation de 20 p. 100.

[Text]

Mr. Cousineau: I recognize there would be difficulty in convincing a court that the increase arrived at would contravene this particular clause.

Senator Hicks: Then I think we have had enough on it.

The Chairman: It is really just a sabre clause which you can rattle, but not take to court. I would not mind being on the other side.

Senator Roblin: I am looking at clause 11(3) which seems to be a little Draconian. If the Treasury Board determines pursuant to this clause that this part is not being complied with, they can do anything they like to rectify the situation.

Senator Hicks: They can issue directives.

Senator Roblin: What force do those directives have under this authority? Is it considered law? I presume it is capable of being enforced by the majesty of the law, the government. But I would ask whether there is any recourse. Usually in clauses such as this, there is some suggestion that natural justice or public interest are to be considered or there is perhaps some soothing phrase like that. I am never certain how meaningful they are, but this clause seems a little Draconian. Is there no way of complaining about it except at the ballot box?

Hon. Mr. Johnston: My interpretation of it is that the treasury board ministers would, first of all, have to be satisfied that a provision of the law in this legislation, such as clause 6, is not being complied with. The directive could only be to rectify this situation—in other words, to direct compliance with the statute. I do not think I would interpret the clause as giving the Treasury Board and the Treasury Board ministers the power to go beyond the provisions of the law itself.

Senator Roblin: That is not my point. My point is that often there arise differences of opinion as to what the statute means. Under this clause, the minister will say what the statute means and that is that. I am asking whether the law officers can say whether anyone who disagrees with the interpretation of the statute could take the matter to court.

Senator Hicks: Surely if the Treasury Board could only issue directives to the effect that "A" did not comply with, for example, clause 5(1), and if "A" did not want to follow the directive, then the courts would decide, not on the basis of the Treasury Board directive, but on the basis of the statutory interpretation of the clause.

Mr. Cousineau: What would occur in the circumstances is that a party which asked for an interpretation could address the federal court and ask for a declaratory judgment on the interpretation of the act.

Senator Roblin: With respect, and emphasizing the fact that I am not a lawyer, we have had this issue ventilated on a number of occasions in committees of the Senate and the point has been made by those who know that wording such as this would prevent the federal court from being seized with the

[Traduction]

M. Cousineau: Je reconnais qu'il serait difficile de convaincre un tribunal que cette augmentation de 20 p. 100 enfreindrait cet article.

Le sénateur Hicks: Je pense que nous en avons suffisamment discuté.

Le président: Vous pouvez simplement vous en servir comme d'une menace, mais vous ne pouvez pas vous en prévaloir devant les tribunaux.

Le sénateur Roblin: Le paragraphe 11(3) me semble un peu draconien. Si le Conseil du Trésor juge, en vertu de ce paragraphe, que cette partie n'est pas observée, il peut faire ce qu'il veut pour remédier à la situation.

Le sénateur Hicks: Il peut énoncer des directives.

Le sénateur Roblin: Quelle valeur ont ces directives en vertu de ce paragraphe? A-t-il force de loi? Je suppose qu'il est susceptible d'être appliqué par l'autorité souveraine qu'est le gouvernement. Mais je me demande s'il y a un recours possible. Habituellement, des dispositions comme celle-ci prévoient que la justice naturelle ou l'intérêt public doivent être pris en considération ou utilisent une autre formule rassurante de ce genre. Je ne sais jamais quel est l'impact de ce genre de formules, mais ce paragraphe semble draconien. N'y a-t-il pas un autre moyen d'en contester le libellé que par voie de scrutin?

L'honorable M. Johnston: A mon avis, les ministres du Conseil du Trésor devraient d'abord s'assurer qu'il y a infraction d'une disposition de la loi, comme l'article 6. La directive émise ne pourrait que chercher à corriger cette situation; en d'autres termes, elle se limiterait à exiger le respect de la loi. Je ne crois pas que ce paragraphe confère au Conseil du Trésor et aux ministres du Conseil du Trésor un pouvoir qui dépasse les dispositions de la loi elle-même.

Le sénateur Roblin: Il ne s'agit pas de cela. Je veux dire qu'il y a souvent des divergences d'opinion sur le sens de la loi. Ce paragraphe permet au ministre d'interpréter la loi comme il l'entend. Je me demande si les juristes ne peuvent pas préciser que quiconque conteste l'interprétation de la loi peut porter l'affaire devant les tribunaux.

Le sénateur Hicks: Il est certain que si le Conseil du Trésor peut émettre des directives seulement pour exiger que «A», respecte le paragraphe 5(1), par exemple, qu'il enfreint, et que «A» ne veuille pas suivre la directive, les tribunaux devront se prononcer, non pas en fonction de la directive du Conseil du Trésor, mais d'après l'interprétation de ce paragraphe de la loi.

M. Cousineau: En pareils cas, une personne pourrait demander à la Cour fédérale de prononcer un jugement déclaratif sur l'interprétation de la loi.

Le sénateur Roblin: Sauf votre respect et compte tenu du fait que je ne suis pas avocat, cette question a souvent été discutée devant les comités du Sénat par ceux qui savent qu'un libellé comme celui-là pourrait empêcher la Cour fédérale d'être saisie de l'affaire parce que la décision est clairement et entièrement laissée au ministre sans aucun recours.

[Text]

matter because the discretion is clearly and completely within the hands of the minister without any modification.

Mr. Cousineau: Given the interpretation of the Supreme Court in the Nicholson and Martineau cases, that where there is an administrative power, which is what we are dealing with here, the power must be exercised fairly, the courts no longer hesitate to interfere with what they perceive to be an unfair application of an administrative power.

Senator Roblin: All I say is that lawyers differ and the legal advice we have received on other occasions does not agree with the advice we have just had. I also want to ask about the next paragraph. It has been mentioned, but I really wonder about this expression, "any compensation plan established at any time". Surely there ought to be some limitation on this. "At any time" means indefinitely. This act itself is only good for a limited period of time. Does the act itself expire? If the act expires, then "any time" is all right, but if the act does not have an expiration date, then "any time" means any time. What is the point here?

Mr. Cousineau: The expiry provision of the bill is taken care of by the language of the various sections of the legislation which extend compensation plans for a 24-month period. Following this 24-month period, groups whose compensation plans were extended are no longer covered by legislation.

Senator Roblin: That is not what this clause says. This clause says:

A provision of a compensation plan for employees to whom this Part applies entered into or established at any time is of no force or effect—

Mr. Cousineau: We come back to the intent and the enforceability of this particular clause. The intent is to prevent large increases occurring after a group has completed its 24-month period and is out of the program.

Senator Roblin: I do not quarrel with that principle. I am saying that this clause, to my mind, extends this idea indefinitely.

Mr. Cousineau: I think the realities we will be facing will take care of any increases that occur.

Senator Roblin: Legislators often hear, "We are only going to use the act in such and such a way", but the experience of time is that, if the power is there, somebody uses it. I suggest it is better to have law written properly in the first place in order to avoid any confusion of this kind.

I do not whether the minister proposes to make any amendments when this bill gets to the committee of the other place, but I would ask him if he would be kind enough to take a look at this phrase, "any time", and see whether there should be a time limit applied which would skate him around this.

The Chairman: Why is it necessary to have "any time" in there?

[Traduction]

M. Cousineau: Compte tenu de l'interprétation de la Cour suprême dans les affaires Nicholson et Martineau, selon laquelle lorsqu'il existe un pouvoir administratif, et c'est la question dont nous débattons ici, ce pouvoir doit être exercé avec équité et les tribunaux n'hésitent plus à intervenir quand ils estiment qu'un pouvoir administratif est mal exercé.

Le sénateur Roblin: Je dis simplement que les avocats ne sont pas tout du même avis et que les conseils juridiques que nous avons reçus à d'autres occasions ne concordent pas avec l'avis qui vient de nous être donné. J'ai aussi une question à poser au sujet du paragraphe suivant. Je me pose vraiment des questions au sujet de la formulation du texte de loi qui stipule: «indépendamment de sa date d'établissement, est nulle la disposition du régime de rémunération». Il doit sûrement y avoir une limite à cette disposition. «Indépendamment de sa date d'établissement» signifie indéfiniment. Et la loi ne s'applique que pour une période donnée. La loi prend-elle fin à une date précise? Dans l'affirmative, il n'y a pas lieu de contester les termes «Indépendamment de sa date d'établissement», mais dans le cas contraire, ce paragraphe peut s'appliquer à n'importe quel moment. Que veut-on dire ici?

M. Cousineau: L'échéance du projet de loi est claire d'après la formulation des différents articles de la loi qui prévoient des régimes de rémunération de 24 mois. Après cette période de 24 mois, les groupes dont les régimes de rémunération auront été prolongés ne seront plus visés par la loi.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas ce que ce paragraphe stipule: Il stipule:

Indépendamment de sa date d'établissement, est nulle la disposition du régime de rémunération de salaires visés par la présente partie . . .

M. Cousineau: Nous revenons à discuter de l'intention et de l'applicabilité de ce paragraphe, qui vise à prévenir les grosses augmentations quand un groupe, à la fin d'une période de 24 mois, n'est plus visé par le programme.

Le sénateur Roblin: Je ne conteste pas ce principe. Je soutiens tout simplement que le libellé de ce paragraphe est trop vague.

M. Cousineau: Je pense que la conjoncture actuelle aura pour effet de limiter les augmentations éventuelles.

Le sénateur Roblin: Les législateurs entendent souvent dire que nous n'appliquerions la loi que de telle et telle façon, mais l'expérience prouve que quiconque a un pouvoir l'exerce. Je prétends qu'il vaut mieux bien rédiger la loi dès le début pour éviter toute confusion de ce genre.

Je ne sais pas si le ministre compte amender le projet de loi quand il sera étudié par le comité de l'autre endroit, mais je lui demanderais de bien vouloir examiner ces mots «indépendamment de sa date d'établissement» pour déterminer s'il ne pourrait pas fixer une date limite pour régler cette question.

Le président: Pourquoi est-il nécessaire d'inclure les mots «indépendamment de sa date d'établissement» dans cet article?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: It is a pretty broad brush, I do admit, but the reality, as Mr. Cousineau points out, is that one would expect this to be applied, if at all, during the negotiating period immediately following the application of the program which is two years from the specific date of any particular group. In other words, it phases in and it phases out, as I indicated in my remarks.

However, I accept the representation and will have a look at that because Senator Roblin, I believe, is correct in saying that perhaps five years hence someone will seek to apply it if there is an effort to catch up. I think the likelihood of that happening is pretty remote but, nevertheless, I accept the representation.

Senator Manning: Would the answer be to provide a termination clause?

Mr. Cousineau: We looked at that when we were dealing with this particular clause. The difficulty in providing for a period is that parties could very well look at, let us say, a two-year period, take the second year and say that they should catch up. It could be interpreted as a licence to go ahead and catch up as soon as the period has expired. That is the difficulty we are in.

Senator Hicks: They may say, "We got 6 per cent and we should have got 10, so we should have an additional 4 per cent; we got 5 per cent, and we should have got 10 per cent, so that is another 5 per cent, making 9 per cent. We want 9 per cent for this year, so we should have an 18 per cent increase."

Mr. Cousineau: That is a possibility.

The Chairman: That has been the history of control programs since the beginning of time. Are you saying that the only way we will know about this is after the date has expired?

Mr. Cousineau: After the group has exited from the application of the program and sets out an increase.

Senator Roblin: This is forever, and that is unreasonable.

Mr. Cousineau: I cannot really say that it is forever. It will be for a reasonable amount of time.

Senator Roblin: That is not what the bill says.

Mr. Cousineau: I guess the courts would really force us to apply that particular rule.

Senator Roblin: That is not what the bill says.

Senator Hicks: I cannot help but observe that this looks like a good clause for the lawyers.

Hon. Mr. Johnston: I will take that representation into account.

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: il s'agit d'une explication très rapide, je l'admets, mais, comme M. Cousineau l'a souligné, il est à espérer que ce paragraphe s'appliquera, s'il le faut, aux négociations qui suivront immédiatement la fin du programme, c'est-à-dire deux ans après la date d'échéance des régimes de rémunération de chaque groupe en particulier. En d'autres termes, il entre en vigueur et prend fin de façon graduelle comme je l'ai indiqué dans mes observations.

Toutefois, j'accepte la critique et j'étudierai la question parce que j'estime que le sénateur Roblin a raison de dire que d'ici cinq ans, on pourrait chercher à l'appliquer pour se rattraper sur le plan salarial. J'estime que cette éventualité est peu probable mais, néanmoins, j'accepte ce point de vue.

Le sénateur Manning: Pourrait-on régler cette question en ajoutant une disposition de caducité?

M. Cousineau: Nous y avons pensé au moment de l'étude de ce paragraphe. Si l'on fixe un délai, les parties pourraient très bien, dans le cas d'une période de deux ans par exemple, considérer la seconde année et revendiquer un rattrapage salarial. Elles pourraient très bien interpréter le délai comme une permission de rattrapage à la fin de la période. Voilà le problème qui se pose.

Le sénateur Hicks: Elles pourraient bien se dire: «Nous avons obtenu une augmentation de 6 p. 100 quand nous aurions dû en avoir une de 10 p. 100, alors nous devrions avoir une augmentation additionnelle de 4 p. 100; puis, nous avons obtenu une augmentation de 5 p. 100 qui aurait dû être de 10 p. 100, voilà encore 5 p. 100, pour un total de 9 p. 100. Si nous voulons obtenir une augmentation additionnelle de 9 p. 100 cette année, l'augmentation totale devra être de 18 p. 100.»

M. Cousineau: C'est possible.

Le président: C'est l'histoire des programmes de contrôle depuis le début des temps. Prétendez-vous que nous ne serons fixés à ce sujet qu'à la fin de la période de contrôle?

M. Cousineau: Une fois que le groupe ne sera plus assujéti à l'application du programme et aura revendiqué une augmentation de salaire.

Le sénateur Roblin: Cela n'aura plus de fin, ce n'est pas raisonnable.

M. Cousineau: Je ne peux pas vraiment affirmer que ce sera sans fin. Ce sera pour une période raisonnable.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas ce que le projet de loi stipule.

M. Cousineau: J'imagine que les tribunaux nous forceraient vraiment à nous en tenir à cette règle.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas ce que le projet de loi stipule.

Le sénateur Hicks: Je ne peux pas m'empêcher de faire remarquer qu'il s'agit d'un paragraphe de choix pour les avocats.

L'honorable M. Johnston: Je tiendrai compte de cette critique.

[Text]

Mr. Cousineau: Subclauses (b) and (c) of clause 13 simply allow us to add to the schedules, that is, to extend the application to other groups. You will notice that it does not allow us to delete. That is, those entities that are under the program will remain under the program, but we may add to it. That is there in case we did not contemplate a particular group or entity which should have, in fact, been covered by the legislation.

Senator Hicks: Or in case a new crown corporation should be created?

Mr. Cousineau: Yes.

Senator Roblin: May I ask a question which is not strictly germane? In these two schedules you list a lot of different names. Would that be the same list of names to whom the 6 per cent rule of increased prices applies?

Mr. Cousineau: The schedules were not prepared by taking into account the administered prices portion of the program.

Senator Roblin: All right. I will disregard it.

Mr. Cousineau: Part II, as earlier indicated, deals with senators, members of the House of Commons and the judiciary.

Senator Hicks: I would like to be reassured that this actually freezes the salaries of members of Parliament from July 1 for a year and a half to 106 per cent of the salaries which ended on December 31. Were we adjusted to more than that for the first six months so that this will result, initially, in a downward movement of salaries?

Hon. Mr. Johnston: Yes; in fact, it is a reduction from 11 per cent to 6 per cent.

Senator Hicks: Did we receive 11 per cent this year? Does this apply to the living allowances?

Hon. Mr. Johnston: Yes, it does.

Senator Roblin: The sessional allowance?

Hon. Mr. Johnston: Yes, it applies to both.

Senator Manning: I should just like to offer one observation, and I would not like to sound as though I am against those who may be getting a little more than some others. I think Parliament missed the boat on this clause with regard to the fact that in the last 18 months there has been an increase of over 45 per cent.

I think the least Parliament could have done—if we really mean anything about setting an example of leadership—would have been to wipe that 11 per cent out completely this year and start next year. I think that is the minimum thing that Parliament should have done if we want to have some psychological impact on the public. I say that only because of the very substantial increase of last year. Perhaps it should not apply to civil servants across the board.

Hon. Mr. Johnston: I believe you are suggesting that parliamentarians should be obliged to actually pay back funds that they have received.

[Traduction]

M. Cousineau: Les paragraphes 13b) et 13c) ne nous permettent que de faire des ajouts aux annexes, c'est-à-dire d'étendre l'application du programme à d'autres groupes. Vous remarquerez qu'ils ne permettent pas de faire de retraits. Ainsi, les organismes visés par le programme le resteront, mais nous pouvons en inclure d'autres. Cela dans le cas où nous n'aurions pas songé à assujettir un groupe ou un organisme qui aurait dû, en fait, être visé par la loi.

Le sénateur Hicks: Ou encore dans le cas où une nouvelle société de la Couronne serait créée?

M. Cousineau: Oui.

Le sénateur Roblin: Puis-je poser une question qui n'est pas directement liée au débat actuel? Les deux annexes en question énumèrent une série d'organismes. Est-ce que ce sont les mêmes organismes qui sont visés par le plafond de 6p. 100 pour l'augmentation des prix?

M. Cousineau: Les annexes n'ont pas été établies en tenant compte de la partie du programme concernant les prix.

Le sénateur Roblin: Très bien. Je n'en tiendrai pas compte.

M. Cousineau: La Partie II, comme on l'a indiqué plus tôt, vise les sénateurs, les députés et les juges.

Le sénateur Hicks: J'aimerais m'assurer que les dispositions de cette partie limitent vraiment l'indemnité des députés à 106p. 100 pour la période d'un an et demi allant du premier juillet au 31 décembre. L'augmentation qui était prévue dans notre cas pour les six premiers mois dépassait-elle ce seuil? Le cas échéant, cela entraînera donc une baisse de salaire?

L'honorable M. Johnston: Oui, en fait il s'agit d'une réduction de 11 à 6p. 100.

Le sénateur Hicks: Avons-nous reçu une augmentation de 11 p. 100 cette année? Cette augmentation comprend-t-elle les indemnités de subsistance?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le sénateur Roblin: Et l'indemnité de session?

L'honorable M. Johnston: Oui, elle s'applique aux deux.

Le sénateur Manning: J'aimerais simplement faire une observation, sans paraître m'en prendre à ceux qui gagnent un peu plus que les autres. J'estime que le Parlement fait erreur dans ce cas, étant donné qu'au cours des dix-huit derniers mois, il y a eu une augmentation de plus 45 p. 100.

Je pense que le Parlement aurait au moins pu—si nous voulons vraiment donner l'exemple—annuler complètement l'augmentation de 11 p. 100 de cette année et plafonner les anciens salaires l'an prochain. Je pense que c'était la moindre des choses à faire pour le Parlement si nous voulons avoir un effet psychologique sur la population, compte tenu des très grosses augmentations consenties l'an dernier. Le programme pourrait peut-être ne pas toucher tous les fonctionnaires régis par le Conseil du Trésor.

L'honorable M. Johnston: Je crois comprendre que vous voudriez que les parlementaires remettent l'argent qu'ils ont reçu.

[Text]

Senator Manning: Pay that 11 per cent back and start from scratch next year.

Hon. Mr. Johnston: On July 1?

Senator Manning: Yes.

Senator Hicks: Is there a hiatus in here for 1983? It says:

(a) for the period commencing July 1, 1982 and terminating on December 31, 1982, a sessional allowance at the rate per annum that is obtained by multiplying—
and then it mentions the 106 per cent. It then says:

(b) for the twelve month period commencing January 1, 1983—

and then it mentions a 12-month period commencing January 1, 1984.

Mr. Cousineau: Yes.

Hon. Mr. Johnston: If I may make a point so it is clearly understood, were the law to be applied to parliamentarians the way it is being applied to all other groups, the 11 per cent would remain in effect for the full year 1982 and then the parliamentarians would come under this 6 per cent régime and the 5 per cent régime for the years 1983 and 1984. Effectively, what this does is put the parliamentarians under the régime for two and a half years. As I pointed out, they are the only group actually taking a reduction in current pay levels.

The Chairman: The one thing that I think should be made clear is that if parliamentarians come under this regimen, there should be no future catch-up.

Hon. Mr. Johnston: That is why we have the words in there, "at any time."

The Chairman: The last time around there was a restriction to 7 per cent over a number of years, and then there was a catch-up in one year, which may have been fair, looking back over the years, and indeed, Professor MacQueen did a study to show that parliamentarians' salary increases had gone up less than the industrial wage over a 10-year period; but it should be made clear that if that period is lost, during the 6 per cent and 5 per cent period, parliamentarians are not getting any catch-up of that amount. I think that would be beneficial in enforcing the clause you are talking about, which I think, basically, is unenforceable.

Hon. Mr. Johnston: Actually, you made a good point that I would like to raise with Mr. Cousineau myself, because clause 12 applies to employees to whom this Part applies. The Senate and House of Commons are under Part II of the act, so I will take that as a representation, too, Mr. Chairman.

The Chairman: Where do we go from here?

Mr. Cousineau: We deal, really, with the judiciary and judges, who, under the Judges Act, find their compensation

[Traduction]

Le sénateur Manning: Qu'ils remettent l'augmentation de 11 p. 100 pour repartir à zéro l'an prochain.

L'honorable M. Johnston: Le 1^{er} juillet?

Le sénateur Manning: Oui.

Le sénateur Hicks: Y a-t-il un oubli dans la loi pour 1983? La loi stipule:

a) pour la période allant du 1^{er} juillet 1982 au 31 décembre 1982, une indemnité de session dont le montant annuel est égal au profit de leur indemnité de 1981—
et la loi ajoute par 106 p. 100. Elle stipule également:

b) pour 1983,—

et plus loin elle prévoit l'indemnité pour 1984.

M. Cousineau: Oui.

L'honorable M. Johnston: J'aimerais apporter une précision pour que tout soit bien clair; si la loi devait s'appliquer aux parlementaires de la même façon qu'elle s'applique à tous les autres groupes professionnels, l'augmentation de 11 p. 100 resterait en vigueur pendant toute l'année de 1982 avant que les parlementaires soient limités à une augmentation de 6 p. 100, puis de 5 p. 100 pour les années 1983 et 1984. En fait, la loi limite l'augmentation salariale des parlementaires pour deux ans et demi. Comme je l'ai souligné, c'est le seul groupe à subir une baisse dans les niveaux de salaires actuels.

Le président: A mon avis, le seul point qu'il conviendrait de préciser, c'est que si les parlementaires relèvent du programme, il ne devrait pas y avoir de possibilité de se rattraper ensuite.

L'honorable M. Johnston: C'est pourquoi nous avons précisé en utilisant les termes «indépendamment de sa date d'établissement».

Le président: La dernière fois, il y a eu une restriction à 7 p. 100 pendant un certain nombre d'années et ensuite un rattrapage au cours d'une année, ce qui était peut être juste, si l'on considère les années écoulées; en effet, le professeur MacQueen a effectué une étude indiquant que les augmentations de salaire des parlementaires n'avaient pas atteint celles du secteur industriel au cours d'une période de dix ans; mais il convient de préciser que, si cette période ne compte pas, pendant la période de 6 p. 100 et de 5 p. 100, les parlementaires ne pourront pas se rattraper ensuite. Je pense que cela aiderait à mettre en application l'article dont vous parlez, qu'il est, je pense, fondamentalement impossible de mettre en vigueur.

L'honorable M. Johnston: En fait, vous faites ressortir un point dont j'aimerais discuter moi-même avec M. Cousineau. En effet, l'article 12 s'applique aux employés assujettis à cette partie du projet de loi. Le cas du Sénat et de la Chambre des communes est traité dans la Partie II. Je considérerais donc ce sujet comme faisant partie de notre présentation.

Le président: A quelle partie du projet de loi devons-nous nous reporter?

M. Cousineau: Nous traitons des cas des fonctionnaires de l'ordre judiciaire et des juges dont les régimes de rémunération

[Text]

plans pretty much increased in terms of the same type of formula as apply to senators' and members' of Parliament compensation plans.

Senator Roblin: Senators are members of Parliament.

Mr. Cousineau: I make a distinction as it is in the legislation, because we refer to them separately; but I recognize what you are saying.

Basically, the principles that apply to the Senate and the House of Commons apply to the judiciary. Clause 16 simply provides for the effective date of the legislation.

The Chairman: And the schedules merely list all the crown corporations and agencies, and so forth, that come under the act.

Mr. Cousineau: Schedule I refers to departments and agencies that are found in the schedules under the Staff Relations Act, which are referred to as the public service, and Schedule II refers to corporations and agencies which find themselves in schedules to the Financial Administration Act.

Senator Roblin: There is one question I would like to ask that was raised somewhere recently about pensioners who have contributed a surcharge on their pension contributions to provide an inflationary index in their pensions. What has happened to them in this shuffle? Have they been held to the 6 per cent, or has the fact that they have made an inflationary contribution been taken into account?

Hon. Mr. Johnston: I would like to respond to two points that have been made. The first one is Senator Roblin's question, Mr. Chairman. That was dealt with by the Minister of Finance in the budget. No legislation has yet been brought forward, but the budget provided that there would be a capping of indexation, and I think I would be happy to discuss in general terms why this is reasonable and equitable. I think it can be established that the indexation, through the additional contribution, has not in fact been paid for.

Senator Roblin: It has not been sufficient?

Hon. Mr. Johnston: Not in full, and many public servants who receive the pension in fact were from a period when there was no contribution made towards that indexation, which I think began in the early seventies.

I would also point out, though, that the budget provides for protection through the guaranteed income supplement of those pensioners—which, of course, would include public service pensioners—who are at or near the poverty line, so that they will be protected.

Senator Roblin: I am talking about public service employees who contributed to a pension plan and contributed an extra

[Traduction]

sont, en vertu de la Loi sur les juges, des régimes qui accusent des augmentations plus élevées par rapport au même genre de formule qui s'applique aux sénateurs et aux membres du Parlement.

Le sénateur Roblin: Les sénateurs sont des membres du Parlement.

M. Cousineau: Je fais la distinction telle qu'elle est faite dans la mesure législative, parce que nous nous reportons à eux séparément mais je reconnais le bien-fondé de ce que vous dites.

Fondamentalement, les principes qui s'appliquent au Sénat et à la Chambre des communes s'appliquent à l'ordre judiciaire. L'article 16 mentionne seulement la date de mise en vigueur de la loi.

Le président: Et les annexes énumèrent simplement les sociétés de la couronne et les organismes, etc. assujettis à cette loi.

M. Cousineau: L'annexe I se rapporte aux ministères et aux organismes qui figurent dans les annexes de la Loi sur les relations du travail dans la fonction publique auxquelles on se rapporte sous le nom de fonction publique et l'annexe II se rapporte aux sociétés et aux organismes dont les noms figurent dans les annexes à la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Roblin: J'aimerais poser une question qui se rapporte à ce dont on a parlé récemment au sujet des retraités qui ont contribué un surplus à leurs contributions pour ajouter une indexation inflationniste à leurs pensions. Qu'en a-t-il été lors de ce remaniement? Les a-t-on tenues au 6 p. 100 ou a-t-on tenu compte du fait qu'ils avaient effectué une contribution inflationniste?

L'honorable M. Johnston: Je voudrais répondre aux deux points que vous avez soulevés. Le premier se rapporte, Monsieur le président, à la question du sénateur Roblin. Cette question a été traitée par le ministre des Finances dans le budget. Aucune mesure législative n'a encore été proposée mais le budget prévoyait qu'il y aurait une augmentation à l'indexation et je pense que j'aurai le plaisir d'en discuter les termes généraux et d'expliquer pourquoi c'est une mesure raisonnable et équitable. Je pense qu'on peut établir que l'indexation, par l'intermédiaire des contributions supplémentaires, n'a pas en fait été payée.

Le sénateur Roblin: L'indexation n'était pas suffisante?

L'honorable M. Johnston: Pas complètement et de nombreux fonctionnaires qui reçoivent la pension ont pris leur retraite à une période où il n'y avait pas de contribution faite à l'égard de l'indexation, ce qui n'a commencé, je crois, qu'au début des années 70.

Je signalerai, cependant, que le budget prévoit une protection par l'intermédiaire du supplément de revenu garanti pour ces retraités—qui évidemment comprendront des fonctionnaires—qui sont proches ou ont atteint le seuil de la pauvreté.

Le sénateur Roblin: Je parle des fonctionnaires qui ont contribué à un régime de pension et qui ont versé une somme

[Text]

amount to take care of inflation. I think the Senate pensions are on that basis.

Hon. Mr. Johnston: There are two categories that are on that basis. In other words, there are the public servants who have retired and who did not contribute, but are the recipients of indexed pensions, and then there are public servants who have retired and who have contributed, and are recipients of indexed pensions. Then, of course, there are parliamentarians who of course are also entitled to indexed pensions. All of these pensions will be capped at the 6 and 5 per cent levels by legislation which is yet to be brought down. That will be effective January 1 of next year. I would also add that if we are all successful in this fight against inflation to which Senator Manning has made reference, and which I hope we will have your support for, and if we get to the 6 per cent universe, then, of course, no one will suffer through the 6 per cent indexation.

I would like to make one other point. There will be some technical amendments to the schedules as well.

The Chairman: I would like to make a point with respect to the indexation of pensions in the public sector. I came across this the other day. I think it is rather interesting. In the public sector, for the most part, now, the employees contribute 1 per cent, I think it is, to get the inflationary protection. In the private sector the complaint has always been that the private sector does not do this and could not afford it. I came across some statistics the other day, at a meeting of a pension committee, that showed that while private employees have never contributed to any cost of living adjustment, on average, the large corporations have given pension lifts to the tune of 65 per cent of the increase in the cost of living. That is just an interesting fact. The private sector will tell you that they do not index pensions but that they do in fact give pension lifts to the tune of 65 per cent of the increase in the cost of living without getting any compensation from the employee for it.

Hon. Mr. Johnston: I think you will find that all of these are very much *ad hoc* arrangements which various companies have undertaken. I also think you will find, while we are on this subject, that the attitude of the private sector towards income protection for retirees has changed substantially over the last number of years as they have seen inflation increasing. That, of course, I think, emerged during the national pension conference where these issues were aired in some detail. The discussion was with regard to what techniques can be provided in the private sector to at least provide some protection to retirees, because, of course, at a 10 per cent rate of inflation, or higher, which is what we have been experiencing, the benefit that one receives, in terms of purchasing power is cut in half in 7 years; so I think there has been a general recognition of that fact.

As I say, when we get to our 6 per cent universe, that problem will become academic. We hope that will be sometime next year.

My second point is that there will be some technical amendments to these schedules. I was not going to give you the

[Traduction]

supplémentaire pour tenir compte de l'inflation. Je pense que les pensions du Sénat sont dans le même cas.

L'honorable M. Johnston: Il existe deux catégories de ce genre. En d'autres termes, il y a les fonctionnaires qui ont pris leur retraite et qui n'ont pas contribué, mais qui reçoivent des pensions indexées et, ensuite, il y a les fonctionnaires qui ont pris leur retraite et qui ont contribué et qui reçoivent des pensions indexées. Il y a, évidemment, les parlementaires qui sont aussi admissibles aux pensions indexées. Toutes ces pensions seront augmentées au niveau de 6 p. 100 et de 5 p. 100 par une mesure législative qui n'a pas encore été présentée. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier de l'an prochain. J'ajouterais également, si nous réussissons dans cette lutte contre l'inflation à laquelle le sénateur Manning s'est reporté et pour laquelle nous aurons, je l'espère, votre appui, si nous obtenons le 6 p. 100 universel, alors personne ne souffrira de l'indexation de 6 p. 100.

J'aimerais mentionner une autre question. Il y aura également quelques modifications d'ordre technique aux annexes.

Le président: J'aimerais attirer votre attention sur l'indexation des pensions dans le secteur public. Cela m'a été signalé l'autre jour et je pense que c'est très intéressant. Dans le secteur public, pour la plus grande partie, les employés contribuent maintenant 1 p. 100, je crois, pour obtenir la protection anti-inflationniste. On s'est toujours plaint du fait que le secteur privé n'en faisait pas autant et ne pourrait pas se le permettre. J'ai consulté quelques statistiques l'autre jour lors d'une réunion d'un comité sur les pensions qui indiquaient que, bien que les employés du secteur privé n'aient jamais contribué à aucun frais d'ajustement sur le coût de la vie, en moyenne, les grandes sociétés ont accordé des hausses au taux de 65 p. 100 de l'augmentation du coût de la vie. Cela me semble intéressant. On vous dira, dans le secteur privé, il n'y a pas d'indexation de pensions alors qu'en fait qu'on accorde des hausses de pensions de l'ordre de 65 p. 100 de l'augmentation relative au coût de la vie, sans obtenir aucune participation des employés à ces frais.

L'honorable M. Johnston: Je pense que vous conviendrez que toutes ces dispositions que certaines sociétés ont prises sont très spéciales. Vous constaterez aussi je pense, que l'attitude du secteur privé à l'égard de la protection du revenu pour les retraités s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années, à mesure que l'inflation s'est aggravée. Cette évolution a émergé, au cours de la conférence nationale des pensions alors que ces questions ont été discutées en détail. Le sujet de la discussion concernait les techniques qui peuvent être fournies dans le secteur privé pour assurer au moins une certaine protection aux retraités. Évidemment, à un taux d'au moins 10 p. 100 d'inflation, ce que nous avons connu, le bénéfice qu'on reçoit, comme le pouvoir d'achat, est coupé de moitié en 7 ans. Je crois donc qu'il y a eu une reconnaissance générale de ce fait.

Comme je l'ai dit, lorsque nous arriverons à notre 6 p. 100 universel, le problème ne sera plus que spéculatif. Nous espérons que cela se produira au cours de l'année prochaine.

Par ailleurs, je devrais vous dire que certaines modifications techniques seront apportées à ces annexes. Ce n'était pas mon

[Text]

technical amendments at this time. I do not even have them in my own copy. Nevertheless, there are some adjustments that have to be made in terms of these various corporations and agencies.

The Chairman: Any other questions? Do you have anything to add, Mr. Minister?

Hon. Mr. Johnston: I would like to thank you, Mr. Chairman, for a very stimulating and interesting afternoon. This session, as usual, has been very useful to me. In fact, we have almost, in some areas, gone into a clause by clause study, which will be helpful before the miscellaneous committee next week.

I would like to thank you, Mr. Chairman, and the other senators who have participated this afternoon.

The Chairman: That is kind of you, Mr. Minister. We would like to thank you and your officials—Mr. Manion, Mr. Orser and Mr. Cousineau—for spending so much time with us today. I see it is almost 6 o'clock, and I believe it is agreed that we should adjourn. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

intention de vous indiquer ces modifications à ce moment-ci. Je ne les ai même pas dans mon propre exemplaire. Toutefois, certains ajustements devront être faits à l'égard de ces divers organismes et sociétés.

Le président: Avez-vous d'autres questions? Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur le ministre?

L'honorable M. Johnston: Je voudrais vous remercier, monsieur le président, d'un après-midi très intéressant et stimulant. Cette séance, m'a été, comme d'habitude, très utile. En fait, nous avons presque procédé dans certains domaines à une étude article par article, ce qui sera utile lorsque je comparaitrai devant le Comité des prévisions budgétaires en général, la semaine prochaine.

Je voudrais vous remercier, monsieur le président, et les autres sénateurs qui ont participé à la réunion de cet après-midi.

Le président: C'est très aimable de votre part, Monsieur le ministre. Nous voulons vous remercier ainsi que vos collaborateurs—MM. Manion, Orser et Cousineau—de nous avoir consacré une aussi longue période aujourd'hui. Je vois qu'il est presque 18 heures et je crois qu'il est temps de suspendre les travaux. Je vous remercie.

Le comité suspend ses travaux.

APPENDIX "57-A"

TABLE I

NEW SETTLEMENTS*

(BOTH COLA AND NON COLA)

(LABOUR CANADA)

AVERAGE ANNUAL COMPOUND % INCREASE IN BASE RATES

	YEAR							QUARTER—1981				1981
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1	2	3	4	Total
Public Sector												
Federal Public Service (PSSRA) (1)	11.2	14.5	11.9	9.5	6.8	7.6	10.3	11.4	11.3	11.7	11.8	11.5
Provincial Administration (2)	16.5	21.4	11.1	7.8	7.4	8.7	11.1	12.0	14.0	16.1	14.2	13.2
Local Administration (3)	12.7	16.3	10.4	7.7	6.6	8.4	10.2	11.4	14.2	12.2	12.8	12.9
Education, Health & Welfare (4)	17.7	21.7	10.8	6.7	6.6	7.9	10.0	14.7	12.2	12.8	14.7	13.3
Telephone, Electric & Water (5)	23.4	23.4	11.0	7.1	6.7	7.8	10.6	13.3	13.5	11.7	14.0	13.3
Public Sector Total	15.1	19.1	11.0	7.8	6.8	8.1	10.2	12.6	12.5	12.2	13.9	12.7
Private Sector	14.6	14.7	9.4	7.4	7.3	8.6	9.9	11.6	10.4	12.1	11.6	11.5
All Industries	14.8	17.4	10.4	7.6	7.0	8.3	10.1	12.3	12.0	12.2	12.8	12.2

SOURCE: Labour Canada.

Note: The base rate is the lowest paid classification used for qualified workers in the bargaining unit.

(1) Settlements covered by the Public Service Staff Relations Act (Parts I and II).

(2) Includes Provincial Liquor, Wine and Beer Stores.

(3) Includes Urban Transit Systems.

(4) Excludes settlements covered by the Public Service Staff Relations Act.

(5) Excludes Bell Canada, Quebec and BC Telephone, Ontario and Quebec Hydro, which reported in the private sector.

* All new settlements, including both those with a COLA clause and those without. However, the reported increase does not make any allowance for future COLA payments.

February 1982

APPENDICE «57-A»

TABLEAU I

NOUVEAUX CONTRATS*

(COMPORTANT OU NON UNE CLAUSE D'INDEXATION)

(MINISTÈRE DU TRAVAIL)

POURCENTAGE COMPOSÉ DE L'AUGMENTATION ANNUELLE MOYENNE DES TAUX DE BASE

	ANNÉE							TRIMESTRE—1981				1981
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1	2	3	4	Total
Secteur public												
Fonction publique fédérale (LRTFP) (1)	11.2	14.5	11.9	9.5	6.8	7.6	10.3	11.4	11.3	11.7	11.8	11.5
Fonction publique provinciale (2)	16.5	21.4	11.1	7.8	7.4	8.7	11.1	12.0	14.0	16.1	14.2	13.2
Administration locale (3)	12.7	16.3	10.4	7.7	6.6	8.4	10.2	11.4	14.2	12.2	12.8	12.9
Éducation, Santé et Bien-être social (4)	17.7	21.7	10.8	6.7	6.6	7.9	10.0	14.7	12.2	12.8	14.7	13.3
Téléphone, électricité et eau (5)	23.4	23.4	11.0	7.1	6.7	7.8	10.6	13.3	13.5	11.7	14.0	13.3
Total pour le secteur public	15.1	19.1	11.0	7.8	6.8	8.1	10.2	12.6	12.5	12.2	13.9	12.7
Secteur privé	14.6	14.7	9.4	7.4	7.3	8.6	9.9	11.6	10.4	12.1	11.6	11.5
Toutes les industries	14.8	17.4	10.4	7.6	7.0	8.3	10.1	12.3	12.0	12.2	12.8	12.2

SOURCE: Ministère du Travail.

Remarque: Le taux de base est le taux de traitement s'appliquant aux travailleurs qualifiés les moins bien rémunérés de l'unité de négociation.

(1) Contrats conclus en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (parties I et II).

(2) Comprend les centres de vente provinciaux des spiritueux, du vin et de la bière.

(3) Comprend les réseaux de transport urbains.

(4) Exception faite des contrats couverts par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

(5) Exception faite de Bell Canada, Quebec Telephone, BC Telephone, Ontario-Hydro et Hydro-Québec qui sont inclus dans le secteur privé.

* Tous les nouveaux contrats comportant ou non une clause d'indexation. Toutefois, l'augmentation indiquée ne tient pas compte des paiements futurs d'indemnité de vie chère.

Février 1982

APPENDIX "57-B"

TABLE II

NEW SETTLEMENTS

(WITHOUT A COLA CLAUSE)

(LABOUR CANADA)

AVERAGE ANNUAL COMPOUND % INCREASE IN BASE RATES

	YEAR							QUARTER—1981				1981
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1	2	3	4	Total
Public Sector												
Federal Public Service (PSSRA) (1)	11.2	13.9	11.9	9.5	6.7	8.3	10.8	15.9	11.3	14.9	11.8	12.8
Provincial Administration (2)	14.2	25.1	11.2	7.6	7.2	8.3	11.2	12.0	14.3	16.1	—	13.3
Local Administration (3)	12.6	16.5	10.4	7.9	6.4	8.7	10.6	11.7	14.2	12.9	12.8	13.4
Education, Health & Welfare (4)	21.5	21.8	10.8	6.9	6.5	8.1	11.1	15.1	12.5	13.7	14.8	13.6
Telephone, Electric & Water (5)	18.4	22.8	10.9	7.1	6.7	7.8	10.6	13.3	13.4	—	14.0	13.6
Public Sector Total	14.5	19.7	11.1	7.8	6.7	8.2	10.9	13.9	12.6	14.2	14.0	13.3
Private Sector	15.1	17.5	10.5	8.0	7.7	9.8	11.5	13.3	12.6	14.4	14.2	13.7
All Industries	14.7	19.2	10.9	7.9	7.2	8.7	11.1	13.7	12.6	14.3	14.1	13.4

SOURCE: Labour Canada.

Note: The base rate is the lowest paid classification used for qualified workers in the bargaining unit.

(1) Settlements covered by the Public Service Staff Relations Act (Parts I and II).

(2) Includes Provincial Liquor, Wine and Beer Stores.

(3) Includes Urban Transit Systems.

(4) Excludes settlements covered by the Public Service Staff Relations Act.

(5) Excludes Bell Canada, Quebec and BC Telephone, Ontario and Quebec Hydro, which reported in the private sector.

February 1982

APPENDICE «57-B»

TABLEAU II

NOUVEAUX CONTRATS

(NE COMPORTANT PAS UNE CLAUSE D'INDEXATION)

(MINISTÈRE DU TRAVAIL)

POURCENTAGE COMPOSÉ DE L'AUGMENTATION ANNUELLE MOYENNE DES TAUX DE BASE

	ANNÉE							TRIMESTRE—1981				1981
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1	2	3	4	Total
Secteur public												
Fonction publique fédérale (LRTFP) (1)	11.2	13.9	11.9	9.5	6.7	8.3	10.8	15.9	11.3	14.9	11.8	12.8
Fonction publique provinciale (2)	14.2	25.1	11.2	7.6	7.2	8.3	11.2	12.0	14.3	16.1	—	13.3
Administration locale (3)	12.6	16.5	10.4	7.9	6.4	8.7	10.6	11.7	14.2	12.9	12.8	13.4
Éducation, Santé et Bien-être social (4)	21.5	21.8	10.8	6.9	6.5	8.1	11.1	15.1	12.5	13.7	14.8	13.6
Téléphone, électricité et eau (5)	18.4	22.8	10.9	7.1	6.7	7.8	10.6	13.3	13.4	—	14.0	13.6
Total pour le secteur public	14.5	19.7	11.1	7.8	6.7	8.2	10.9	13.9	12.6	14.2	14.0	13.3
Secteur privé	15.1	17.5	10.5	8.0	7.7	9.8	11.5	13.3	12.6	14.4	14.2	13.7
Toutes les industries	14.7	19.2	10.9	7.9	7.2	8.7	11.1	13.7	12.6	14.3	14.1	13.4

SOURCE: Ministère du Travail.

Remarque: Le taux de base est le taux de traitement s'appliquant aux travailleurs qualifiés les moins bien rémunérés de l'unité de négociation.

(1) Contrats conclus en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (parties I et II).

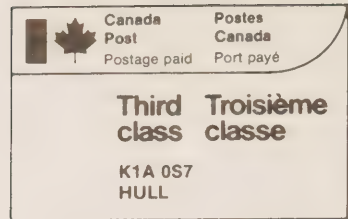
(2) Comprend les centres de vente provinciaux des spiritueux, du vin et de la bière.

(3) Comprend les réseaux de transport urbains.

(4) Exception faite des contrats couverts par la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

(5) Exception faite de Bell Canada, Québec Telephone, BC Telephone, Ontario-Hydro et Hydro-Québec qui sont inclus dans le secteur privé.

Février 1982



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;
Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and
Compensation;
Mr. R. Cousineau, General Counsel, Treasury Board Legal
Services.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;
M. G. Orser, secrétaire adjoint, Division des relations de
travail et de la rémunération;
M. R. Cousineau, conseils généraux, Service de contentieux
du Conseil du Trésor.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, July 22, 1982

Issue No. 58

First proceeding on:

The subject matter of Bill C-125
"An Act to provide supplementary
borrowing authority"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 22 juillet 1982

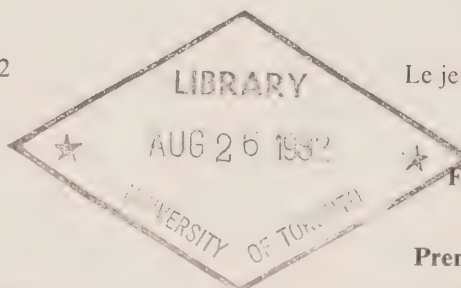
Fascicule n° 58

Première séance sur:

La teneur du projet de loi C-125
«Loi attribuant un pouvoir
d'emprunt supplémentaire»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, July 20, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-125, intituled: “An Act to provide supplementary borrowing authority”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 20 juillet 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-125, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

JULY 22, 1982
(58)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Committee on National Finance met this day, at 9:05 a.m. to examine and consider the subject matter of Bill C-125, "An Act to provide supplementary borrowing authority".

Present: The Honourable Senators D. D. Everett, (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Flynn, Hicks, Manning, Robichaud, Roblin and Tremblay. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: Mr. Peter Dobell, from the Parliamentary Centre.

Appearing from the Department of Finance:

The Honourable Pierre Bussières, P.C., Minister of State.

From the Department of Finance the following witnesses were heard:

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;

Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division;

Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Policy Division.

At 11:25 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE 22 JUILLET 1982
(58)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 05 pour étudier la teneur du projet de loi C-125 «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Présents: Les honorables sénateurs D. D. Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Flynn, Hicks, Manning, Robichaud, Roblin et Tremblay. (10)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présent: M. Peter Dobell, du Centre parlementaire.

Comparaît: Du ministère des Finances:

L'honorable Pierre Bussières, c.p., ministre d'État.

Témoins: Du ministère des Finances:

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;

M. G. K. King, directeur, Division des marchés des capitaux;

M. C. Georgas, chef, Division de la politique fiscale.

A 11 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, July 22, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.00 a.m. to study the subject matter of Bill C-125, to provide supplementary borrowing authority.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have been requested by the Senate to pre-study Bill C-125, to provide supplementary borrowing authority.

Honourable senators will recall that we had a hearing with Mr. Drabble and his associates on Thursday, June 17, on Bill C-11, a previous borrowing authority bill. We raised some issues at that time.

We are honoured to have with us today Mr. Pierre Bussières, Minister of State, Department of Finance. On his left is Mr. Drabble, Associate Deputy Minister of Finance; and on Mr. Bussières' right are Mr. G. W. King, Director of Capital Markets Division, and Mr. Chris Georgas, Chief, Fiscal Forecasting and Budget Analysis.

Mr. Bussières, do you have an opening statement?

L'honorable Pierre Bussières (ministre d'État (Finances)): Merci, monsieur le président. Très brièvement, je voudrais placer ce projet de loi dans son contexte du mois de juin, qui suivait le budget du mois de novembre. On se souvient que ce budget prévoyait un déficit d'environ 10 milliards de dollars et que les chiffres de ce déficit étaient basés sur le fait qu'on s'attendait à un certain ralentissement de l'économie,—et on se rappelle que la croissance exprimée en termes réels devait baisser de 3,6 p. 100 suivant les chiffres de novembre pour 1981, à seulement 2,2 p. 100 pour l'année 1982. Cependant, le ralentissement économique s'avère beaucoup plus prononcé que prévu et en cela, les prévisions du gouvernement n'étaient pas différentes de celles d'autres organismes, que ce soit des organismes publics ou des organismes privés, qui se livrent à de telles prévisions.

On s'attend maintenant à un net recul de l'activité économique, ou si l'on veut, à une croissance négative de l'ordre de 2 p. 100. L'ampleur de la récession a considérablement alourdi la situation financière du gouvernement; la baisse de production, la baisse de l'emploi, la baisse de revenu, toutes ces baisses attribuables à la récession ont entraîné une perte de recettes pour le gouvernement d'environ 4 milliards, 500 millions de dollars.

Il faut tenir compte également du fait que la baisse des prix internationaux du pétrole et l'abaissement des taxes énergétiques qui ont été annoncées récemment lors de la mise à jour du Programme énergétique national, ont également retranché 1 milliard, 600 millions aux recettes prévues du gouvernement.

Finalement, les révisions qui ont été apportées à certaines dispositions des mesures fiscales du budget de novembre, ont réduit les revenus qu'on avait prévus par un autre montant de 100 millions. Au total, donc si on prend ces diverses baisses, on entrevoit que les recettes seront de 6 milliards, 400 millions de

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 juillet 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-125 accordant un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Le sénateur Douglas D. Everett (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le Sénat nous a demandé de faire une étude préliminaire du projet de loi C-125, accordant un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons tenu une audience avec M. Drabble et ses collègues, jeudi, le 17 juin, relativement au projet de loi C-11, un autre projet de loi accordant un pouvoir d'emprunt. Nous y avons soulevé certaines questions à ce moment-là.

Nous avons l'honneur d'accueillir parmi nous aujourd'hui M. Pierre Bussières, Ministre d'État (Finances). Il est accompagné, à sa gauche, de M. Drabble, Sous-ministre adjoint des Finances, et, à sa droite, de M. G. W. King, le directeur de la division du marché des capitaux et de M. Chris Georgas, le chef des prévisions financières et de l'analyse budgétaire.

M. Bussières, avez-vous un premier exposé à présenter?

Hon. Pierre Bussières (Minister of State (Finance)): Thank you, Mr. Chairman. I would very briefly like to place this bill in its context of the month of June, which followed November's budget. It will be remembered that this budget forecast a deficit of about 10 billion dollars, and that the figures for this deficit were based on the fact that a certain slowdown in the economy was anticipated,—and it will be remembered that growth expressed in real terms was to fall by 3.6 percent, going by the November figures for 1981, of only 2.2 percent for the year 1982. However, the economic slowdown has turned out to be much more pronounced than anticipated. In this respect, government predictions were not any different from those made by other organizations, whether they were public or private organizations that were making such predictions.

We now anticipate a net drop in economic activity, or, if you wish, a negative growth of 2 percent. The extent of the recession has considerably worsened the government's financial situation; decreases in production, decreases in employment, decreases in income, all of these decreases attributable to the recession have brought about a drop in government receipts of about four billion, five hundred million dollars.

It should also be remembered that the drop in international oil prices and the lowering of energy taxes which were recently announced with the updating of the National Energy Program have also cut one billion, six hundred million dollars from the anticipated government receipts.

Finally, revisions which were made to certain provisions of fiscal measures of the November budget have reduced planned income by an additional amount of three hundred million dollars. In total, then, if these various decreases are taken into

[Text]

moins de ce qui avait été prévu dans le budget du mois de novembre.

On souligne également, dans ce discours du budget, que la récession a également eu un impact important sur les dépenses du gouvernement. Les taux d'intérêt élevés et un montant plus important de dettes à financer ont accru le service de la dette de 1 milliard, 100 millions de plus de ce qui avait été prévu au budget de novembre.

Le report de certaines dépenses énergétiques qui avaient été prévues pour l'année dernière ont augmenté également les dépenses du présent exercice de 1,1 milliards de dollars. Ceci est dû au fait que la législation qui autorisait des paiements de subvention n'avait pas été adoptée. De plus, les dépenses ont dû être majorées d'environ 300 millions de dollars pour tenir compte de certaines initiatives que le gouvernement a prises pour la création d'emplois, et aussi un montant additionnel de 160 millions pour tenir compte des résultats définitifs des négociations sur les accords fiscaux avec les provinces. Ces modifications, combinées à d'autres changements, ont été très partiellement compensées par une diminution de 280 millions des dépenses qui avaient été prévues dans l'enveloppe de l'énergie, suite à la mise à jour du Programme énergétique national; l'effet net de tous ces facteurs concourt à une augmentation du total des dépenses de 2 milliards, 600 millions de plus de ce qui avait été prévu au mois de novembre. Si on ajoute 2 milliards, 100 millions d'augmentation dans les prévisions de dépenses, à la baisse de 6 milliards, quatre cents millions dans les recettes, on arrive à un total de 9 milliards. On voit donc comment le déficit qui avait été prévu à 10 milliards 500 millions est maintenant passé à 19 milliards 500 millions. Un tel déficit, évidemment, implique une forte augmentation des besoins financiers du gouvernement, besoins financiers qui sont passés de 6,6 milliards de dollars prévus dans le budget de novembre, à un montant de 17,1 milliards de dollars. La hausse des paiements d'assurance-chômage, d'un montant de 2,2 milliards de dollars, constituait un des principaux éléments de cet accroissement des besoins financiers. Nous allons donc devoir emprunter 17,1 milliards de dollars pour le présent exercice.

Depuis le 1^{er} avril, le gouvernement a déjà emprunté une somme de 3,5 milliards de dollars, somme qu'il pouvait encore emprunter en vertu des pouvoirs accordés au cours des années financières précédentes,—pouvoir d'emprunt que le gouvernement n'avait pas encore utilisé. Le solde de ces pouvoirs inutilisés sera automatiquement annulé lorsque le présent projet de loi aura été adopté. Nous avons déjà obtenu un pouvoir d'emprunt de 6,6 milliards de dollars, par l'adoption du projet de loi C-111, qui avait reçu la sanction royale le 19 juin. En additionnant les emprunts de 3 milliards 500 millions et 6 milliards 600 millions déjà approuvés par le Parlement, on obtient un pouvoir d'emprunt total de 10,1 milliards de dollars, alors que les besoins financiers, comme je l'ai déjà indiqué, sont de 17,1 milliards de dollars. Nous avons donc besoin d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire de 7 milliards de dollars pour répondre aux besoins financiers prévus.

Le projet de loi que nous étudions ce matin, monsieur le président, propose d'ajouter à ce montant de 7 milliards de dollars un pouvoir additionnel de 4 milliards de dollars, dans le but d'établir une marge de manœuvre suffisante pour faire

[Traduction]

account, you see that proceeds will be six billion, four hundred million dollars less than was planned in the November budget.

This budget speech emphasizes, as well, that the recession has also had a considerable impact on government expenditures. High interest rates and a greater number of debts to be financed have increased debt service charges by one billion one hundred million dollars more than was anticipated in the November budget.

The carrying-forward of certain energy expenditures which had been anticipated for last year has, as well, increased expenditures for the current fiscal year by 1.1 billion dollars. This is due to the fact that the legislation which authorized subsidy payments had not been adopted. What is more, expenditures have had to be increased by about three hundred million dollars to take into account certain initiatives that the government has taken to create jobs; and, as well, and additional sum of one hundred and sixty million dollars to take into account the final result of negotiations on fiscal agreements with the provinces. These modifications, combined with other changes, have only been partially compensated for by a reduction of two hundred and eighty million dollars in expenditures which were allowed for in the energy envelope, following the updating of the National Energy Program. The net effect of all these factors is an increase in total expenditures of two billion, six hundred million dollars more than was foreseen in the month of November. If we add the two billion, one hundred million dollars increase in planned expenditures to the decrease of six billion, four hundred thousand dollars in receipts, we come to a total of nine billion dollars. It is thus apparent how the planned deficit of ten billion, five hundred million dollars is now nineteen billion, five hundred million dollars. Such a deficit, evidently, involves a considerable increase in the financial requirements of the government, financial requirements which have increased from the 6.6 billion dollars anticipated in the November budget to a sum of 17.1 billion dollars. The increase in unemployment insurance payments by a sum of 2.2 billion dollars constituted one of the main elements in this increase in financial requirements. We must thus borrow 17.1 billion dollars for the current fiscal year.

The government has already borrowed the sum of 3.5 billion dollars since April 1, an amount of money which it could borrow again according to the powers granted it over the past fiscal years,—borrowing power which the government has not yet used. The balance of these unused powers will automatically be cancelled when the current bill is passed. We have already obtained borrowing power of 6.6 billion dollars with the passage of Bill C-111, which received Royal Assent on June 19. By adding up borrowings of three billion, five hundred million and six billion, six hundred million dollars which were already approved by Parliament, we thus obtain a total borrowing power of 10.1 billion dollars, while our financial needs, as I have already indicated, are 17.1 billion dollars. We thus require additional borrowing power of 7 billion dollars to meet planned expenditures.

The bill which we are studying this morning, Mr. Chairman proposes to add to this amount of seven billion dollars an additional borrowing power of four billion dollars, in order to establish sufficient manoeuvring room to meet unexpected

[Text]

face aux imprévus. Alors, le projet de loi que nous étudions contient donc la disposition d'un premier montant de 7 milliards de dollars, plus 4 milliards de dollars additionnels et une disposition également pour effacer les résidus de pouvoir d'emprunt et, finalement, selon le sous-paragraphe 4 de l'article 2, de pouvoir emprunter en devises étrangères. C'était là, monsieur le président, le contexte dans lequel je voulais placer le projet de loi que nous étudions.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I understand, Senator Benidickson, that you have to leave early. Have you any questions to ask?

Senator Benidickson: Mr. Chairman, those figures came out fairly quickly and of course we did not receive an advance copy of the remarks of the minister, as so often happens. Public emphasis has been placed on the total, the \$19.6 billion, but I think you were saying, Mr. Minister, that that is a gross figure and includes authorizations that have previously been given. What were those previously given authorizations?

L'honorable M. Bussièrès: Si on se réfère . . .

Senator Benidickson: Your requirements are actually \$17.1 billion?

L'honorable M. Bussièrès: Oui.

Senator Benidickson: We have seen advertised and emphasized in the public press, however, the \$19.6 billion. Can you roughly divide that again for me and indicate how much of that amount has already been provided in the borrowing authority bill of June?

L'honorable M. Bussièrès: Si on se réfère au début de l'année financière, nous avons 3 milliards, 500 millions de dollars de pouvoir d'emprunt qui nous venaient des années précédentes. Nous avons eu, dans le pouvoir d'emprunt qui a été autorisé en juin, 6 milliards, 600 millions de dollars, ce qui a fait que nous avons 10 milliards, 100 millions de dollars de pouvoir d'emprunt. Actuellement, nous demandons un pouvoir additionnel de 7 milliards de dollars plus une réserve de 4 milliards de dollars, ce qui fait que le total que nous demandons actuellement est de 11 milliards de dollars, mais que le montant total de nos besoins financiers est de 17,1 milliards de dollars,—soit 7 plus 10,1 milliards de dollars que nous avons déjà en mains. Une partie de ce montant nous vient de l'an dernier, l'autre partie vous vient du projet de loi que nous avons adopté en juin.

Senator Benidickson: I believe that when we studied the other borrowing authority bill in June, senators were critical of the fact that the contingency borrowing authority was not renewed from year to year. I believe that officials undertook to draw this criticism to your attention, Mr. Minister. If that has been done, what are your comments with respect to the points that were raised in this committee last month?

L'honorable M. Bussièrès: Si on fait l'examen des anciens pouvoirs d'emprunt, vous remarquerez que le projet de loi

[Traduction]

circumstances. Now, the bill which we are studying contains a provision for an initial sum of seven billion dollars, plus four billion dollars in addition, and a provision, as well, for erasing the remainder of borrowing power and, finally, according to sub-paragraph 4 of Section 2, the power to borrow in foreign currencies. That, Mr. Chairman, is the context in which I wish to place the bill which we are studying.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Je crois savoir, sénateur Benidickson, que vous devez bientôt partir. Avez-vous des questions à poser?

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, ces chiffres ont été donnés plutôt rapidement, et, bien sûr, comme il arrive souvent, nous n'avons pas reçu d'avance le texte des propos du ministre. Au niveau du public en général, il a surtout été question du montant global, soit 19.6 milliards de dollars, mais je pense que vous disiez, monsieur le ministre que c'est un chiffre global qui comprend des montants dont l'emprunt a déjà été autorisé. Quels sont ces pouvoirs d'emprunt qui ont déjà été accordés?

Hon. Mr. Bussièrès: If we refer . . .

Le sénateur Benidickson: Vous avez en fait besoin de 17.1 milliards de dollars?

Hon. Mr. Bussièrès: Yes.

Le sénateur Benidickson: Cependant, d'après ce qui a été publié dans les journaux, il était surtout question d'un montant de 19.6 milliards de dollars. Pourriez-vous, encore une fois, me dire de quelle façon ces montants sont répartis et me préciser quelle partie de cet emprunt a déjà été approuvée par le projet de loi de pouvoir d'emprunt de juin?

Hon. Mr. Bussièrès: If we refer to the beginning of the fiscal year, we had three billion, five hundred million dollars in borrowing power coming to us from previous years. We had, in the borrowing power which was authorized in June, six billion, six hundred million dollars, with the result being that we have ten billion, one hundred million dollars in borrowing power. We are now asking for additional borrowing power of seven billion dollars plus a reserve of four billion dollars, making a total sum of 11 billion dollars that we are requesting. However, the total amount of our financial requirements is 17.1 billion dollars—seven plus the 10.1 billion dollars that we already have in hand. A portion of this amount comes to us from last year, the other part comes to us from the bill which we passed in June.

Le sénateur Benidickson: Je pense que lorsque nous avons fait l'étude, en juin, de l'autre projet de loi accordant une autorisation d'emprunt, les sénateurs ont critiqué le fait que le pouvoir d'emprunt pour imprévu ne soit pas renouvelé d'une année à l'autre. Je crois que les fonctionnaires ont promis d'attirer votre attention sur cette critique, monsieur le ministre. S'ils l'ont fait, qu'avez-vous à répondre aux arguments que notre comité a invoqués à ce propos le mois dernier?

Hon. Mr. Bussièrès: If we look carefully at the former borrowing powers, you will note that the current bill, in

[Text]

actuel, au sous-paragraphe 4, indique que tout pouvoir d'emprunt qui pourrait rester des précédents pouvoirs d'emprunt seront tous annulés automatiquement. Actuellement, nous demandons une réserve de 4 milliards de dollars, et dans le but d'ajouter, d'une part, plus de souplesse dans la capacité du gouvernement d'agir sur le marché des changes, et d'autre part, pour ajouter plus de souplesse lorsque nous passons d'une année financière à une autre. Si, par exemple, on est dans une situation où il est impossible d'obtenir un pouvoir d'emprunt avant le mois de juin ou juillet, l'an prochain, la disposition pour réserve que nous avons de 4 milliards de dollars, qui peut être reportée sur l'année prochaine, ajouterait beaucoup de souplesse au gouvernement dans sa capacité de planifier ses besoins financiers. C'est l'objet de la disposition.

Senator Benidickson: Last week the Senate was adjourned and I happened to be in my constituency, because it was celebrating summer in a rather concentrated way. It was the centennial of the incorporation of the town in which I used to live and in which I still have a summer residence. Therefore, I am not abreast of what has happened with respect to this bill in the House of Commons.

In the past, very comprehensive bills have probably constituted the subject of a white paper and received two or three years of discussions, such as those relating to the bank revisions. We used to receive the 10-year revision of the Bank Act promptly, but we have had, in recent years, delays of two or three years at a stretch. We then had the massive changes to the Income Tax Act in the early seventies, 1971-72. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce also carries out extensive pre-studies, as we call them. We normally like to review the second reading debate without pressure and taking into account certain things that are usually on the calendar, such as a summer recess and so on. That is why we have consented to the pre-study here. I wonder if you can tell us this morning, Mr. Minister, what progress has been made in the other place regarding this bill? Is second reading of this bill completed in the other place yet?

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, la Chambre n'a pas terminé la deuxième lecture de ce projet de loi. Hier, j'ai donné avis de possibilité que je d pose une motion en vertu des dispositions de l'article 75(c) du Règlement de la Chambre des communes, qui tenderait à limiter le débat en deuxième lecture à une certaine période de temps.

Senator Benidickson: If that is proceeded with, a vote would result and conclusion of the second reading debate would take place when?

Hon. Mr. Bussières: Possibly next Monday.

Mais j'aimerais ajouter qu'au moment où nous parlons, des négociations intensives ont lieu entre le leader du gouvernement et les leaders des partis de l'opposition à la Chambre des communes. Ces négociations se continuent, afin d'en arriver

[Traduction]

sub-paragraph 4, indicates that all borrowing power which might be left over from the preceding borrowing powers will all be automatically cancelled. Currently, we are asking for a reserve of four billion dollars, and with the purposes of adding, on one hand, greater flexibility to the capacity of the government to act on the exchange market; and, on the other hand, to add greater flexibility when we go from one fiscal year to another. If, for example, we are in a situation where it is impossible to obtain borrowing power before the month of June or July of next year, our reserve deposit of four billion dollars, which may be carried over to next year, would add a great deal of flexibility to the government in its ability to plan its financial needs. That is the purpose of the provision.

Le sénateur Benidickson: Le Sénat n'a pas siégé la semaine dernière, et je suis allé dans ma circonscription où il y avait de grandes célébrations d'été. C'était le centenaire de la constitution en corporation de ma ville où j'ai encore une résidence d'été. C'est pourquoi je ne suis pas au courant du cheminement de ce projet de loi à la Chambre des communes.

Auparavant, il est arrivé que certains projets de loi de très grande portée fassent l'objet d'un livre blanc dont on discutait pendant deux ou trois ans, comme, par exemple, dans le cas de ceux qui portaient sur la révision de la Loi sur les banques. Habituellement, nous recevions rapidement le projet de loi concernant la révision que l'on faisait tous les dix ans, de la Loi sur les banques, mais ces dernières années, il y a eu des retards de deux ou trois ans d'affilée. Il y a ensuite eu les très importantes modifications de la loi de l'impôt sur le revenu au début des années '70, soit en 1971-1972. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'emploie aussi à des études préliminaires approfondies, comme nous les appelons. Ordinairement, nous aimons faire l'étude de la motion de seconde lecture sans avoir à subir de pression et à tenir compte de certaines échéances prévues au calendrier, comme par exemple le congé d'été, etc. . . C'est pour cette raison que nous avons accepté de procéder à une étude préliminaire dans ce cas-ci. Je me demande si vous pourriez nous dire ce matin, monsieur le ministre, où en sont les travaux à l'autre endroit à propos de ce projet de loi? A-t-il maintenant été lu pour la deuxième fois?

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, the House has not yet finished second reading of this bill. Yesterday, I gave notice of the possibility that I might make a motion according to the provisions of Section 75(c) of the *Standing Orders of the House of Commons*, which would limit debate on second reading to a certain period of time.

Le sénateur Benidickson: Si les choses en sont l , la question devrait être mise aux voix et à quel moment se terminerait alors le débat sur la motion de deuxième lecture?

L'honorable M. Bussières: Possiblement lundi prochain.

But I would like to add that as we are speaking now, intensive negotiations are taking place between the leader of the government and the leaders of the opposition parties in the House of Commons. These negotiations are underway in order

[Text]

possiblement à une entente en vertu de l'article 75(a) et (b), ou à un compromis et pouvoir passer le bill sans imposer les dispositions du sous-paragraphe (c) de l'article 75. Les discussions sont toujours en cours, mais si on arrivait à une entente, je n'aurais pas besoin d'appliquer le sous-paragraphe (c), et on pourrait adopter le bill en deuxième lecture avec l'accord de tous les partis. Cependant, ces négociations ne sont pas complétées; il y a des discussions présentement entre les leaders des partis, et dépendant de la nature et de l'effet, surtout, des négociations, on procédera par une autre route. Il est vraisemblable que, dès le début de la semaine prochaine, on aura complété la deuxième lecture.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, inasmuch as we have the *Hansard* reporters present this morning, I thought it would be well to have on the record the position we are in at the moment. Honourable senators are handicapped in not having copies of the usual committee reports from the other place, and some of us have not read the second reading debate, as we normally try to do. We were a little further handicapped in that the minister's remarks this morning were not preceded by a written statement of what he was about to say, and this is an extremely complicated subject.

I simply wanted to make these points on the record. I presume that we will have another meeting of the committee, as is the usual case, after we have received the bill and have had the debate on second reading in the Senate.

The Chairman: That will be in the hands of the Senate, of course, Senator Benidickson. Have you completed your questioning? Thank you very much.

Mr. Minister, do you have a copy of your remarks?

Hon. Mr. Bussièrès: Malheureusement non.

The Chairman: If we could have a copy we will have it reproduced and given to the members of the committee. They can then ask questions on some of the remarks. It is sometimes difficult to remember each point when a complicated subject is involved.

Senator Benidickson: It would be helpful, Mr. Chairman, because it may be another week before we receive the *Hansard* report through the normal process of our Printing Bureau.

The Chairman: If a copy of your remarks could be given to our clerk, we will have it reproduced right away. Senator Manning?

Senator Manning: Mr. Chairman, there is just one point I would like to comment on in light of the minister's remarks this morning. I understand that \$4 billion of this \$11 billion is really a contingency fund to—in his words—give the government more flexibility in planning its possible additional expenditures beyond what its revenues will cover. It seems to me that is a rather excessive request to make to Parliament at this stage, even assuming that Parliament may shortly adjourn for a couple of months. The bill provides \$11 billion above the revenues available from government income. Certainly the

[Traduction]

to come to a possible agreement according to the terms of Sections 75(a) and (b), or a compromise, and to be able to pass the bill without imposing the provisions of sub-paragraph (c) of Section 75. Discussions are still underway, but if an agreement is arrived at, I would not have to apply sub-paragraph (c), and the bill could be passed on second reading with the agreement of all parties. However, the negotiations are not completed. Discussions are currently underway among the party leaders, and depending on the nature and the effect, above all, of these negotiations, we will proceed by another route. It is probable that the second reading will be completed by the beginning of next week.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, comme le personnel du *hansard* est ici ce matin, j'ai pensé qu'il serait bon que la position dans laquelle nous nous trouvons actuellement soit mentionnée au compte-rendu. Les honorables sénateurs ont l'handicap de n'avoir pas reçu la transcription que l'on reçoit ordinairement des travaux du comité de l'autre endroit, et certains d'entre nous n'ont pas lu le débat sur la motion de deuxième lecture, comme nous nous efforçons normalement de le faire. Nous sommes aussi un peu plus défavorisés par le fait que l'exposé que le ministre a fait ce matin n'a pas été précédé d'une présentation écrite de ce qu'il allait dire alors qu'il s'agit là d'une question extrêmement complexe.

Je tenais seulement à ce que deux remarques soient inscrites au compte-rendu. Je suppose que nous aurons une autre réunion, comme c'est le cas ordinairement, une fois que nous aurons reçu le projet de loi et que nous aurons débattu la motion de deuxième lecture au Sénat.

Le président: Cela dépend naturellement de ce que décidera le Sénat, Sénateur. Avez-vous terminé? Merci beaucoup.

Monsieur le Ministre, avez-vous un texte de votre exposé?

L'honorable M. Bussièrès: Malheureusement non.

Le président: Si vous pouviez nous fournir le texte, nous le ferions reproduire et le distribuerions aux membres du comité. Ils pourraient alors poser des questions sur certains points. Il est parfois difficile de se souvenir de chaque point, lorsqu'il s'agit d'une question complexe.

Le sénateur Benidickson: Cela nous aiderait, Monsieur le président, car, étant donné le fonctionnement normal de l'imprimerie, il nous faudra peut-être encore attendre une semaine avant de recevoir le compte-rendu du *Hansard*.

Le président: Si vous pouviez donner le texte de votre exposé à notre greffier, nous le ferions reproduire tout de suite. Sénateur Manning?

Le sénateur Manning: Monsieur le président, il n'y a qu'un point de l'exposé que le ministre nous a fait ce matin que j'aimerais commenter. Si j'ai bien compris, de ce montant de 11 milliards de dollars, il y a 4 milliards qui constitueraient, en fait, un fonds de réserve qui—d'après ce qu'il a dit—donnerait au gouvernement une plus grande liberté de manœuvre pour planifier les dépenses supplémentaires excédant les recettes qu'il pourrait éventuellement décider de faire. Il me semble que c'est là présenter une demande plutôt excessive au Parlement, à ce moment-ci, même en supposant que le Parlement

[Text]

government is not going to spend \$11 billion in the next two months over and above its receipts. It seems to me that in view of the seriousness of the situation, and the deep concern of the Canadian people today, because of the excessive debt load that the government is now facing, the government should not be asking for that magnitude of a contingency fund when it can more properly go back to Parliament when it reconvenes in the fall, long before this money would normally be needed, and let Parliament assess the national financial position as it exists at that time. These things are changing rather quickly today.

My only point is, I think, that the \$11 billion is excessive having regard to the fact that \$4 billion of that \$11 billion is merely a contingency fund, which will not be used until after Parliament reconvenes. I think it would be much more appropriately sought at that time. There may be grounds for asking for a proportion of it, but not the amount referred to.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, une très brève remarque. Je comprends très bien l'inquiétude manifestée par le sénateur vis-à-vis le montant de 4 milliards de dollars, un montant important, de cette réserve.

Je pense qu'il faut se rappeler tout d'abord qu'il est toujours difficile de prévoir comment se dérouleront les travaux de la Chambre des communes. Le gouvernement propose à la Chambre et c'est la Chambre qui en dispose. Il y a toujours une certaine indétermination vis-à-vis le travail à la Chambre d'une part et d'autre part, ce montant qui était d'habitude de 3 milliards de dollars, a été monté à 4 milliards de dollars proportionnellement au montant total du pouvoir d'emprunt que nous demandons. Comme je l'indiquais, il permet une certaine flexibilité.

Par exemple, cette année, le pouvoir d'emprunt, l'on s'en souvient, a été approuvé à la mi-juin, plusieurs mois quand-même après le début de l'année financière. Ceci est dû souvent à la planification, pas toujours très facile, du temps de la Chambre. Vous indiquez qu'il est toujours possible pour le gouvernement d'arriver avec un pouvoir d'emprunt additionnel en octobre ou en novembre, ou au mois de décembre ou au début de janvier. Comme je l'indiquais au début, c'est toujours difficile de prévoir la planification du temps de la Chambre et, devant, d'abord cette incertitude, le fait d'avoir une disposition pour réserve, permet justement d'avoir plus de souplesse du côté de la planification des travaux de la Chambre et également du côté de la planification des emprunts du gouvernement, pour ceux qui ont à faire cette planification, si justement les travaux de la Chambre ne permettaient pas d'avoir à temps un pouvoir d'emprunt. Il faut se rappeler, également, que cette disposition est prévue pour permettre, lorsque nécessaire, les opérations sur les marchés des changes. C'étaient les seules remarques, monsieur le président, que j'avais à faire.

Senator Manning: Mr. Chairman, I do not think there is any point in repeating the seriousness of this, as I see it, but I

[Traduction]

s'ajourne bientôt pour deux mois. Ce projet de loi prévoit un montant de 11 milliards de dollars en supplément des recettes ordinaires du gouvernement. Le gouvernement ne dépensera certainement pas, au cours des deux prochains mois, 11 milliards de dollars en plus de ses recettes habituelles. Il me semble qu'étant donné la gravité de la situation et les craintes qu'éprouvent aujourd'hui les Canadiens, craintes dues à l'endettement excessif du gouvernement, que ce dernier ne devrait pas demander une réserve de cette importance, étant donné qu'il peut présenter de nouveau cette demande au Parlement à l'automne, longtemps avant qu'il ait normalement besoin de ces fonds, et que le Parlement aura alors la possibilité d'évaluer la situation financière nationale du moment. Ce sont des choses qui changent plutôt rapidement aujourd'hui.

Ma position se résume à ceci, je pense, qu'un pouvoir d'emprunt de 11 milliards de dollars est excessif, étant donné que, de ce montant, 4 milliards ne seraient que le fonds de réserve qui ne sera pas utilisé avant le retour du Parlement. Je pense qu'il vaudrait beaucoup mieux que ce pouvoir d'emprunt soit demandé à ce moment-là. Il est peut-être justifié de demander une certaine partie de ce montant, mais non le montant en entier.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, a very brief remark. I clearly understand the concern shown by the senator regarding the sum of four billion dollars—a considerable sum—in the reserve.

I believe that we should remember, beforehand, that it is always difficult to predict how work in the House of Commons will proceed. The government proposes to the House of Commons and the House disposes. There is always a certain indeterminacy regarding work in the House on one hand, and on the other hand, this sum which was normally three billion dollars was increased to four billion dollars in proportion to the total amount of borrowing power that we are requesting. As I indicated, it allows for a certain flexibility.

For example, this year, the borrowing power, as will be remembered, was approved in mid-June, but several months after the beginning of this fiscal year, however. This is often due to the planning—planning which is not always very easy—of time in the House. You indicate that it is always possible for the government to come up with additional borrowing power in October or November, or in the month of December or at the beginning of January. As I indicated at the beginning, it is always difficult to predict how time in the House will be planned, and, first of all, in the face of this uncertainty, the fact that there is a reserve provision thus allows for greater flexibility in the case of planning the work of the House and as well, as regards planning for government borrowing, for those who have to carry out this planning, if the work of the House does not exactly allow borrowing power in time. I should be remembered, as well, that this provision is designed to allow, when necessary, operations on the exchange markets. These are the only remarks, Mr. Chairman, which I had to make.

Le sénateur Manning: M. le président, à mon avis, il est inutile d'insister sur la gravité de cette question, mais il faut

[Text]

I think it must be recognized that the provision of the financial requirements of the country is the responsibility of Parliament as a whole, not just of the administrative arm of government. If the money is needed, no matter what other matters might be on the agenda for preparation to Parliament, Parliament certainly has the power to set those matters aside and direct its attention to providing the necessary financial resources for the operations of the government, which is, I think you can rightly say, its first and foremost responsibility. It is nice from the government's standpoint to have a blank cheque of \$4 billion in your pocket if you want to cash it sometime; but I submit that that is not a proper procedure, having regard to the correct role of government, especially in financial matters, because, after all, the handling of the public purse is the single most important and serious issue that Parliament as such has to deal with. I do not think it is appropriate to ask for that large a contingency fund simply on the grounds that it might not be convenient or it might be politically difficult to have Parliament deal with it at a particular time the government wants it dealt with. I think it is putting Parliament in a position it should not be put in to ask it to give to the executive arm an extent of borrowing power that should properly be trained by the Parliament of Canada itself.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, encore une fois, une très brève remarque. Je comprends très bien la préoccupation du sénateur Manning qui est souvent exprimée. J'aimerais tout simplement indiquer qu'étant donné, justement, la nervosité des marchés de change, par exemple, au mois de juin 3 milliards de dollars du pouvoir d'emprunt ont été utilisés pour agir sur les marchés de change. Si vous le permettez, peut-être que M. King pourrait commenter sur les opérations des marchés de change qui, justement, exigent une partie de cette disposition du pouvoir d'emprunt.

Mr. G. W. King, Director of Capital Markets Division, Department of Finance: Mr. Chairman, I think a very important reason for that contingency amount relates to the exchange market operations. It might therefore be helpful to honourable senators if I just outlined how those operations work, and the kind of cash balances the government of Canada operates with.

In order to intervene in the exchange markets the government of Canada has foreign exchange reserves. At this particular time a fairly high proportion of the foreign exchange reserves is in gold, with probably a lower proportion in United States dollars than a lot of other countries in the world. That means that if there is major pressure on the exchange rate the working balances in the U.S. dollars start becoming exhausted. That was recognized as a problem some time back and the government of Canada has arranged for stand-by lines of credit with a group of Canadian banks and a group of international banks, headed by Citicorp. The total amount of those stand-by lines of credit amounts to \$6.5 billion that the government can draw on when it wishes. It cannot, however, draw on those lines of credit, which is borrowing, unless it has sufficient borrowing authority in place; so if there is a situation where there is heavy pressure in the exchange market, where

[Traduction]

reconnaître, je crois, que c'est au Parlement dans son ensemble et non uniquement au pouvoir exécutif qu'il incombe de répondre aux besoins financiers du pays. Lorsque des besoins financiers se font sentir, quelle que soient les autres questions à l'ordre du jour du Parlement, ce dernier a sûrement le pouvoir de laisser de côté les questions qui l'occupent pour ne s'intéresser qu'à fournir les ressources financières nécessaires au fonctionnement du gouvernement, car je pense qu'on peut dire, à juste titre, que c'est là sa première responsabilité. Il est bien commode, pour le gouvernement, d'avoir en main un chèque en blanc de 4 milliards de dollars qu'il peut encaisser à tout moment, mais je prétends que ce n'est pas une façon de procéder convenable, compte tenu du rôle du gouvernement, particulièrement dans les questions d'ordre financier, car après tout l'administration des deniers publics est la question la plus importante et la plus grave qui incombe au Parlement. Je ne pense pas qu'il soit justifié de demander une réserve de cette importance pour les seules raisons qu'il ne serait peut-être pas commode, ou risquerait d'être difficile, pour le Parlement de demander cet emprunt, au moment où le gouvernement en aurait besoin. Je pense qu'on ne peut demander au Parlement d'accorder au pouvoir exécutif un pouvoir d'emprunt qu'il convient de lui laisser, à lui, le Parlement du Canada.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, once again, a very brief remark. I clearly understand Senator Manning's oft-expressed concern. I would simply like to indicate that, given this very nervousness in exchange markets, for example, in the month of June, three billion dollars in borrowing power was used to act on exchange markets. If you will allow it, perhaps Mr. King could comment on operations in exchange markets which, indeed, require a portion of this provision of buying power.

M. G. W. King, Directeur de la Division des Marchés des Capitaux, Ministère des Finances: Monsieur le président, je pense que ce montant pour parer à l'imprévu est en grande partie motivé par les opérations sur les marchés de change. Il serait, par conséquent, peut-être utile que je donne aux honorables sénateurs un bref aperçu du déroulement de ces opérations ainsi qu'une idée des sommes transigées par le gouvernement du Canada.

Le gouvernement du Canada dispose de réserves en devises étrangères qui lui permettent d'intervenir sur les marchés de change. A l'heure actuelle, une proportion assez élevée des réserves en devises étrangères en or et le pourcentage en dollars américains est probablement plus faible que dans bien d'autres pays du monde. Il en résulte que si une pression majeure s'exerce sur le taux de change, les réserves en dollars américains commencent à s'épuiser. On s'est rendu compte de ce problème, il y a déjà quelque temps, et le gouvernement du Canada a fait des arrangements pour obtenir un crédit de réserve qu'il peut utiliser, au besoin, avec un groupe de banques canadiennes et de banques internationales dirigées par la Citicorp. Le montant global de ce crédit s'élève à 6.5 milliards de dollars et le gouvernement peut l'utiliser quand il le désire. Il ne peut toutefois pas utiliser ce crédit, ce qui constitue un emprunt, s'il n'a pas déjà un pouvoir d'emprunt suffisant, car

[Text]

the government is intervening heavily in exchange markets, and its U.S. dollar balances become exhausted, it has to start drawing on its stand-by credit. As the minister remarked, during June borrowing related to exchange operations used up \$3 billion of the borrowing authority. There has been, for several years, the idea around this contingency of \$3 billion to deal with those kinds of swings.

I guess that historically, with inflation, all of the figures in our economy have been getting larger. In addition to that, of course, there has been an increasing tendency to confront volatile situations in exchange and financial markets, so that very large amounts of money cannot flow through exchange markets, putting pressure on various countries' exchange rates.

That is, I think, a very important operational reason for that, and of course, that type of operation is not spending, in the sense that I think the word is normally used, because what is happening is that the government, through its exchange intervention, is supplying U.S. dollars to the exchange market, but, of course, it is acquiring in exchange Canadian dollars; so it is purely a financial transaction—an exchange of one currency for another—and when the situation in the exchange market reverses, U.S. dollars are acquired and Canadian dollars are supplied.

The Chairman: Does that mean, then, that the \$4 billion of contingency would only be used for foreign exchange borrowings? If I followed your reasoning, the reason we were using the contingency in the past is because of borrowings we made for foreign exchange purposes. The reason you need the \$4 billion, as I understand it now, is for that purpose. Does that mean that the contingency is confined to that purpose, because, of course, that would make sense.

Mr. King: There have been these contingency amounts for a number of years, and that is how they have always been used in the past.

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister of Finance: Mr. Chairman, perhaps I might make a supplementary point. Obviously in this particular case, in the present circumstances, both the minister and Mr. King have indicated that with the degree of nervousness, and movement in exchange markets, this is certainly a major element. But one also has to bear in mind other possible contingencies which might make it difficult to get an immediate borrowing authority. Senator Manning suggested that the figure of \$4 billion is large, but, in fact, last year, with a borrowing requirement excluding foreign exchange of \$8.3 billion there was a total contingency reserve of \$3.5 billion. Three billion dollars of that was in the last borrowing authority bill for that year and the remainder were those small outstanding amounts about which this committee, as you will recall, expressed concern—and that is one of the things we have responded to in this new draft bill.

[Traduction]

s'il arrivait que le dollar soit soumis à de fortes pressions sur les marchés de change, que le gouvernement intervienne vivement et que ses réserves en dollars américains s'épuisent, il devrait commencer à se servir de son crédit. Comme le ministre l'a mentionné, le gouvernement a dû se servir de son pouvoir d'emprunt pour une valeur de 3 milliards de dollars au cours du mois de juin, pour intervenir sur les marchés de change. On pense, depuis plusieurs années, prévoir un fonds de 3 milliards de dollars pour parer aux imprévus, lorsqu'il y a des fluctuations de ce genre.

On dirait qu'étant donné l'inflation, tous les chiffres concernant notre économie ont augmenté. De plus, on est, bien sûr, de plus en plus porté à intervenir dans les situations nerveuses sur les marchés de change et les marchés financiers pour empêcher que des sommes considérables exercent des pressions sur le cours du change des devises des différents pays.

C'est là, je pense, une raison très importante qui motive le pouvoir d'emprunt et il va de soi qu'une opération de ce genre n'équivaut pas à une dépense, dans le sens où l'on emploie normalement le mot, car ce qui se passe en fait est que le gouvernement, en intervenant sur les marchés de change, fournit des dollars américains, mais achète, bien sûr, en retour des dollars canadiens; ce n'est donc là qu'une transaction financière—l'échange d'une devise pour une autre—et quand la situation des marchés de change s'inverse, on achète des dollars américains et on vend des dollars canadiens.

Le président: Est-ce que cela signifie, alors, que le montant de 4 milliards de dollars ne servirait qu'à des emprunts en devises étrangères? Si j'ai bien compris votre raisonnement, nous nous sommes servis de la réserve, dans le passé, pour financer les emprunts qui devaient servir à intervenir sur les marchés de change. Si j'ai bien compris, c'est là la raison pour laquelle vous avez besoin de 4 milliards de dollars. Est-ce que cela signifie que cette réserve servirait uniquement à cette fin, puisque c'est, bien sûr, justifié dans ce cas.

M. King: La réserve existe depuis des années, et c'est à cela qu'elle a toujours servi.

M. B. J. Drabble, sous-ministre adjoint des Finances: Monsieur le président, je pourrais peut-être apporter une précision. Il va de soi que dans ce cas particulier, étant donné la situation actuelle, comme le ministre et M. King l'ont mentionné, la nervosité des marchés de change et l'importance des mouvements de capitaux constituent sûrement un élément majeur. Mais on doit aussi tenir compte des autres situations imprévues qui pourraient rendre difficile l'obtention immédiate d'un pouvoir d'emprunt. Le sénateur Manning a dit trouver que 4 milliards étaient un montant très important, mais en fait, l'an dernier, comme il nous a fallu emprunter 8.3 milliards de dollars, mis à part les fonds nécessaires pour intervenir sur les marchés de change, le montant global de la réserve s'est élevé à 3.5 milliards de dollars. De ce montant, 3 milliards de dollars faisaient partie du dernier projet de loi accordant un pouvoir d'emprunt pour cette année-là et le reste était constitué par cinq ou six soldes dont votre comité, comme vous vous en souviendrez, s'est dit préoccupé. C'est là un des aspects dont

[Text]

The Chairman: I know there was some satisfaction that you have responded to that, and we thank you.

Mr. Drabble: But in effect we had \$3.5 billion contingency in relation to a borrowing requirement, excluding foreign exchange, of \$8.3 billion. This year the new borrowing authority bill envisages a single contingency fund of \$4 billion. That is in relation to a borrowing requirement, excluding foreign exchange transactions, of \$17.1 billion. Another way of looking at that is that the borrowing requirement of \$17.1 billion is close, on average, to a financing requirement for budgetary purposes, excluding the foreign exchange fund close to \$1.5 billion per month. While certainly the foreign exchange is the principal concern, I think prudence also suggests that there could be other situations at a time when a new borrowing authority would normally be introduced. Obviously one cannot exclude the possibility, for example, that Parliament might not be in session and there could even be, say, an election at that time, which would mean at least a minimum of 60 days in which action might be very difficult in this regard.

The Chairman: Let me interrupt you there. When you move to Governor Gen's warrants in an election, does that not give you authority to borrow as well?

Mr. Drabble: I do not believe so. Perhaps Mr. King can confirm that.

The Chairman: Anyway, the answer is no.

Mr. King: No.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, l'article 36, à la partie IV de la Loi sur l'administration financière, dit:

Aucune somme d'argent ne doit être emprunt e ni aucun titre émis par Sa Majest  ou en son nom sans l'autorisation du Parlement.

Alors, ceci indique que  a prend un pouvoir d'emprunt autorisé par le gouvernement.

Mr. Drabble: Mr. Chairman, if I might conclude, it means that even looking at it in terms of other contingencies, it is less than three months, on average, of the average rate that borrowing financing will be required over the present fiscal year.

The Chairman: I think you make a good point. To follow Senator Manning's point, I imagine he would feel happier if a portion of that \$4 billion contingency were allocated to foreign exchange transactions and another portion were allocated to those other items. You might say that \$1 billion is for unforeseen shortfalls in revenue that might occur if the recession is more serious than we think.

Mr. King: There is just a small point dealing with allocation. The experience we went through recently was one of down-

[Traduction]

nous avons tenu compte dans la rédaction de ce nouveau projet de loi.

Le président: Je sais que certains sénateurs ont été assez satisfaits que vous ayez tenu compte de cette question, et nous vous en remercions.

M. Drabble: Cependant, nous avons en réalité une réserve de 3.5 milliards de dollars sur un besoin d'emprunt, excluant le change étranger, de 8.3 milliards de dollars. Cette année, le nouveau projet de loi demandant un pouvoir d'emprunt ne porte que sur une seule réserve de 4 milliards de dollars. C'est le montant demandé par rapport à un besoin d'emprunt, excluant les transactions sur les marchés de change, de 17.1 milliards de dollars. Autrement dit, le besoin d'emprunt de 17.1 milliards de dollars est assez près, en moyenne, des besoins de financement à des fins budgétaires, mis à part le fonds d'intervention sur les marchés de change qui représente près de 1.5 milliard de dollars par mois. Bien que les marchés de change soient, certes, la considération principale, je pense qu'il serait, aussi, prudent de prévoir que la situation peut être différente, au moment où, normalement, on présenterait un projet de loi relatif au pouvoir d'emprunt. Il va de soi qu'on ne peut exclure la possibilité que, par exemple, le Parlement ne siège pas, ni qu'il y ait, disons, des élections, ce qui veut dire que, pendant au moins soixante jours, il pourrait s'avérer très difficile de prendre des mesures à ce propos.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre. Lorsque vous procédez par mandat de Gouverneur général au cours d'une période d'élection est-ce que cela ne vous donne pas aussi le pouvoir d'emprunter?

M. Drabble: Je ne le pense pas. Peut-être que M. King pourrait le confirmer.

Le président: Quoiqu'il en soit, la réponse est non.

M. King: Non.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, Section 36 of Part IV of the *Financial Administration Act* says:

No money shall be borrowed or security issued on behalf of Her Majesty without the authorization of Parliament.

Now, this indicates that that takes a borrowing power authorized by the government.

M. Drabble: Monsieur le président, si vous me permettez de conclure, cela signifie que sans même tenir compte des autres imprévus, cela représente moins de trois mois de la moyenne du taux d'emprunt nécessaire au financement dont on aura besoin pendant l'année financière en cours.

Le président: Je pense que vous soulevez là une question intéressante. Pour en revenir au sénateur Manning, j'imagine qu'il aimerait mieux qu'une partie de cette réserve de 4 milliards de dollars soit affectée aux transactions sur les marchés de change et le reste à d'autres postes budgétaires. Vous pourriez dire qu'un montant de 1 milliard pourrait parer à une baisse imprévue des recettes toujours possible si la récession est plus grave que nous le pensons.

M. King: Il faudrait apporter une précision au sujet des affectations. Dernièrement, des pressions à la baisse ont été

[Text]

ward pressure on the Canadian dollar and a need for U.S. dollars. Swings in the exchange market can go in the other direction. If there is a very rapid upward pressure on the Canadian dollar, then we find ourselves accumulating U.S. dollar foreign exchange reserves and having to supply Canadian dollars to the market. In that situation there would be a need to borrow Canadian dollars. Since all of those Canadian dollars go through the Consolidated Revenue Fund, I cannot immediately think how one could identify and separate those Canadian dollars which were going through the Consolidated Revenue Fund and being used for exchange intervention from other Canadian dollars being used.

Senator Manning: If your inflow of American dollars, on the example you gave, was excessive, would you not convert those to Canadian currency beyond the amount that you would normally carry in your U.S. dollar reserve? Why do you have to go and borrow when you have the U.S. dollars beyond the amount that you would expect to hold in reserves of U.S. currency, which could be converted to Canadian dollars at any time at a premium?

Mr. King: The reason that your exchange reserves would be accumulating was because there was upward pressure on the Canadian dollar and the intervention was intended to take U.S. dollars out of the market. The purpose of the policy would be to take U.S. dollars out of the market and supply Canadian dollars. So you could not then go back and sell them again. That would defeat the purpose of the intervention operation.

Senator Manning: In other words, the intervention is to keep the dollar from rising as much as to keep it from going down too far.

Mr. King: It is to prevent wide and erratic swings in the exchange market, depending on which way the pressures are going.

Senator Manning: Mr. Chairman, I do not want to belabour this further, but despite all that has been said I cannot see how, with a \$7 billion borrowing authority in the space of three months at the outset for Parliament to be available to deal with this issue, an amount as extreme as an additional \$4 billion is needed, even having regard to possible fluctuations in the currency market.

The Chairman: Are there any further questions on that point?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to follow up on what Senator Manning has been saying, and also try to get some kind of overall picture of what the bill really means to the Canadian economy. I should start out by asking the minister to confirm my arithmetic as to the total amount of borrowing capacity available to the government if this bill passes. As I understand it, it will be something like \$21.1 billion, consisting of \$11 billion before us, and over \$10 billion of previously allocated authority which has not been used. So we have here a sum of \$21.1 billion.

[Traduction]

exercées sur le dollar canadien et on a eu besoin de dollars américains. Mais il se peut que les fluctuations du marché des changes aillent dans l'autre sens. Si une très forte pression à la hausse s'exerce sur le dollar canadien, nous accumulons des dollars américains dans nos réserves en devises étrangères et nous devons alors fournir des dollars canadiens au marché. Dans ce cas, il nous faut emprunter des dollars canadiens. Comme tous ces dollars canadiens passent par le fonds du revenu consolidé, je ne puis imaginer pour le moment comment on pourrait distinguer et séparer les dollars canadiens qui passent par le fonds du revenu consolidé et qui doivent servir à intervenir sur les marchés de change des autres dollars canadiens.

Le sénateur Manning: Si dans l'exemple que vous avez donné, les rentrées de dollars américains sont trop élevées, ne convertiriez-vous pas en devises canadiennes le montant excédant votre réserve normale de devises américaines? Pourquoi vous faut-il aller emprunter quand vous avez plus de dollars américains que vous ne voulez en garder en réserve, alors que vous pourriez, à tout moment, les convertir en dollars canadiens en réalisant un bénéfice?

M. King: La raison pour laquelle les réserves en devises étrangères augmenteraient serait dû à une pression à la hausse sur le dollar canadien et on interviendrait dans le but d'enlever des dollars américains du marché. L'objectif serait alors d'enlever des dollars américains du marché et de fournir des dollars canadiens. On ne pourrait donc pas les revendre. Cela serait contraire au but visé par l'intervention.

Le sénateur Manning: Autrement dit, vous intervenez tout autant pour empêcher le dollar de monter que de trop baisser.

M. King: Le but est de prévenir les fortes fluctuations irrégulières du marché des changes, selon le sens où les pressions s'exercent.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, je ne veux pas insister davantage sur ce point, mais malgré tout ce qui a été dit, comment ce peut-il que si le Parlement dispose au départ d'une autorisation d'emprunter 7 milliards de dollars en l'espace de 3 mois, on aurait besoin d'une somme aussi importante de 4 milliards de dollars de plus, même en tenant compte des fluctuations éventuelles du marché des devises.

Le président: Y-a-t'il d'autres questions sur ce point?

Le sénateur Roblin: J'aimerais poursuivre l'idée du sénateur Manning et tâcher, également, d'avoir une idée générale de ce que ce projet de loi signifie réellement pour l'économie canadienne. Je devrais commencer par demander au ministre de confirmer mes calculs sur le montant global du pouvoir d'emprunt dont le gouvernement disposera si ce projet de loi est adopté. Si j'ai bien compris, ce sera un montant de l'ordre de 21.1 milliards de dollars, soit 11 milliards de dollars dans le projet de loi que nous étudions maintenant et plus de 10 milliards de dollars en pouvoir d'emprunt déjà accordé qui n'a pas été encore utilisé. Nous parlons donc ici d'une somme de 21.1 milliards de dollars.

[Text]

The Chairman: As I understand it, the borrowing authority you had was \$6.6 billion. You have used \$3.5 billion of the contingency fund. You are requesting \$7 billion, and you want another \$4 billion in contingency. So that would be \$21.1 billion. It is our understanding that there is \$44 million left. Does that come off the \$3.5 billion?

L'honorable M. Bussières: Les 44 millions de dollars qui restent de pouvoirs d'emprunt anciens seront effac s.

The Chairman: I realize that, but you are saying that you have used \$3.5 billion.

L'honorable M. Bussières: Oui, de pouvoirs anciens.

The Chairman: That's right. But there is \$44 million of that contingency left. Does that mean that there was \$3.544 billion in the contingency or \$3.5 billion less \$44 million?

L'honorable M. Bussières: Il y avait 3 milliards de dollars.

The Chairman: I realize the \$44 million seems like a small amount.

Mr. King: The amount outstanding was rounded off to \$3.6 billion. It was merely rounded off to the nearest \$100 million.

Senator Hicks: Not to the nearest \$100 million, because that would have been \$3.5 billion.

Mr. King: I believe the actual amount was \$3.594 billion. That was our total when we started the year.

The Chairman: \$3.594 billion?

Mr. King: Yes, of which \$3.55 billion was used and \$44 million is being cancelled.

The Chairman: Pardon me, Senator Roblin, but I just wanted to get those figures down.

Senator Roblin: So am I right in saying that the figure is \$21 billion plus?

The Chairman: \$21.15 billion.

Hon. Mr. Bussières: \$21.1 billion.

Senator Roblin: So we are looking at a sum of \$21 billion that you will have at your disposal if this bill should go through. I presume, leaving the foreign exchange situation aside, that you have a draw down program dictated by your financial requirements. If so, what is it? How do you intend to draw this money down? I ask the question because it obviously will have a bearing on the total sum that we are concerned with here and Senator Manning's point as to whether the total sum is required at the present time.

The Chairman: You want to know at what rate?

Senator Roblin: Yes. I presume the answer will be about \$1.5 billion per month, but I do not know.

L'honorable M. Bussières: J'aimerais connaître le sens précis de la question. Est-ce que cela signifie: quels sont les plans mensuels d'emprunt en montants, et deuxièmement, sous quelle forme, quels instruments d'emprunt vont être utilisés?

[Traduction]

Le président: Si j'ai bien compris, vous aviez le pouvoir d'emprunter 6.6 milliards de dollars. Vous avez utilisé 3.5 milliards de dollars de la réserve. Vous demandez 7 milliards de dollars, et 4 milliards de dollars de plus de réserve, ce qui ferait donc un montant de 21.1 milliards de dollars. Nous avons compris qu'il restait 44 millions de dollars. Est-ce qu'ils sont débités du montant de 3.5 milliards de dollars?

Hon. Mr. Bussières: The forty-four million dollars which remain of the former borrowing powers will be erased.

Le président: Je m'en rends compte, mais vous dites que vous avez utilisé 3.5 milliards de dollars.

Hon. Mr. Bussières: Yes, of the former powers.

Le président: C'est exact. Mais il reste 44 millions de dollars de cette réserve. Est-ce que cela signifie qu'il y avait 3.544 milliards de dollars dans la réserve ou 3.5 milliards de dollars moins 44 millions?

Hon. Mr. Bussières: There were three billion dollars.

Le président: Je sais bien que 44 millions de dollars peut sembler un montant peu élevé.

M. King: Le solde a été arrondi à 3.6 milliards de dollars. Il n'a été arrondi qu'aux 100 millions de dollars le plus près.

Le sénateur Hicks: Pas aux 100 millions de dollars, car le montant aurait alors été de 3.5 milliards de dollars.

M. King: Je pense que le montant exact était 3.594 milliards de dollars. C'était là le montant total au début de l'année.

Le président: 3.594 milliards de dollars?

M. King: Oui, dont on a utilisé 3.55 milliards et annulé 44 millions de dollars.

Le président: Pardonnez-moi, sénateur Roblin, mais je voulais seulement que les chiffres soient précisés.

Le sénateur Roblin: J'ai donc raison de dire que le chiffre dépasse 21 milliards de dollars?

Le président: 21.15 milliards.

L'honorable M. Bussières: 21.1 milliards de dollars.

Le sénateur Roblin: On discute donc d'une somme de 21 milliards de dollars si ce projet de loi est adopté. Je présume, que mise à part la question du change, vous avez élaboré un programme en fonction de vos besoins financiers. Le cas échéant, quel est-il? Comment avez-vous l'intention de répartir cette somme? Si je vous pose cette question c'est que cela aura manifestement une incidence sur le montant global que nous examinons ici et répondra aux préoccupations du sénateur Manning qui demande si on a besoin de toute cette somme à l'heure actuelle.

Le président: Vous voulez savoir à quel rythme?

Le sénateur Roblin: Oui. Je suppose qu'on me répondra environ 1.5 milliard par mois, mais je ne sais pas.

Hon. Mr. Bussières: I would like to know the exact meaning of the question. Does that mean: "What are the monthly borrowing plans in amounts?" and, secondly, "Under what form, and what borrowing instruments will be used?"

[Text]

Senator Roblin: I am really interested in knowing how fast you are going to use the money up, to put it in very simple terms.

The Chairman: In other words, Senator Roblin is asking, the foreign exchange transaction aside, how quickly you will be using the \$7 billion.

Senator Roblin: I am talking about the entire sum of \$21 billion.

The Chairman: Except that \$10.1 billion has been used already.

Senator Roblin: That \$10.1 billion has not been spent?

The Chairman: Has it not?

Senator Roblin: If this bill passes, and I think the minister should clarify this for me, the total sum of authorizations which are unused consist of about \$21 billion. It is not \$11 billion or \$7 billion.

The Chairman: That is an interesting point. I had understood that the government had borrowed \$6.6 billion plus another \$3.5 billion of the contingency and we are now asking for \$7 billion more.

Senator Roblin: That is not so.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, nous avons des besoins financiers pour l'année de 17 milliards, 100 millions qui sont composés, comme on l'a indiqué tantôt, de 3 milliards, 500 millions dont nous disposons d'un pouvoir précédent d'emprunt, de 1 milliard, 600 millions que nous avons obtenus cette année par un projet de loi adopté en juin. Nous demandons 7 milliards de dollars additionnels pour combler ces 17 milliards, 100 millions de pouvoir d'emprunt. J'ai indiqué dans mes remarques préliminaires comment ces besoins financiers avaient été augmentés, dû à l'augmentation du déficit qui est causé d'une part par la perte des recettes, et une augmentation de certaines dépenses dues à des stabilisateurs qui réagissent automatiquement à la récession que nous connaissons. A ce besoin financier de \$17,100,000,000, nous ajoutons 4 milliards de dollars. Comment techniquement ces besoins financiers de 17 milliards de dollars, soit le 7 milliards de dollars additionnel et la partie du pouvoir d'emprunt que nous possédions qui n'a pas été utilisé—comment seront-ils techniquement utilisés ou sous quelle forme, dans les mois qui viennent, je demanderai à M. King de nous l'indiquer. Maintenant j'aimerais que l'on sépare la question du pouvoir d'emprunt vis-à-vis les besoins financiers. Je voudrais que l'on garde à l'esprit que le 4 milliards de dollars est requis à des fins bien déterminées.

Senator Roblin: I just wanted to clarify the point, because I may well be mistaken. With this bill in place, the total authority to borrow given to the government this year is about \$21 billion. How much of that have you already spent?

Mr. King: Spending and authorization of borrowing authority are not exactly the same for two reasons. One, the cash

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je veux savoir, en fait, à quel rythme vous utiliserez cet argent, pour formuler la question plus simplement.

Le président: Autrement dit, le sénateur Roblin demande dans combien de temps vous utiliserez ce montant de 7 milliards de dollars, mises à part les transactions sur les marchés de change.

Le sénateur Roblin: Je parle du montant global de 21 milliards.

Le président: Exceptée la somme de 10.1 milliards de dollars déjà utilisée.

Le sénateur Roblin: Ce montant de 10.1 milliards de dollars n'a pas été dépensé?

Le président: Ne l'a-t'il pas été?

Le sénateur Roblin: Si ce projet de loi est adopté, et je pense que le ministre devrait me donner des précisions là-dessus, le montant global des pouvoirs d'emprunt inutilisés s'élèvera à environ 21 milliards de dollars. Il ne s'agit pas de 11 milliards ou de 7 milliards.

Le président: C'est une question intéressante. J'avais compris que le gouvernement avait emprunté 6.6 milliards de dollars plus 3.5 milliards pour imprévu et nous demandait maintenant 7 milliards de plus.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas le cas.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, we have financial needs for the year of seventeen billion, one hundred million dollars which, as has just been indicated, is made up of three billion, five hundred million dollars which we previously had the use of as borrowing power; of one billion, six hundred million which we obtained this year through a bill passed in June. We are asking for seven billion dollars more to make up this seventeen billion, one hundred million dollar borrowing power. In my preliminary remarks, I indicated how these financial needs had been increased, due to the increase of a deficit which is caused, on one hand, by a loss in revenues; and on the other hand due to an increase in certain expenditures resulting from stabilizers which react automatically in the recession which we are experiencing. To this financial need of seventeen billion dollars, we are adding four billion dollars. I shall ask Mr. King to tell us how, technically, these financial needs of seventeen billion dollars; that is, seven billion additional dollars and the portion of the borrowing power that we have that was not used—how, technically, they would be used or under what form for the months to come. Now, I would like the question of borrowing power to be separated from that of financial needs. I would like it to be kept in mind that the four billion dollars is needed for specific purposes.

Le sénateur Roblin: Je tenais seulement à préciser ce point, car j'aurais bien pu être dans l'erreur. Avec ce projet de loi, l'autorisation globale d'emprunt donnée au gouvernement cette année s'élève à environ 21 milliards de dollars. Combien de cette somme avez-vous déjà dépensé?

M. King: On ne dépense pas et on ne demande pas le pouvoir d'emprunt pour les mêmes raisons. Premièrement, la

[Text]

balance can change and, two, the order of magnitude of the exchange operations can in a month swamp the spending.

Senator Roblin: I am really asking a very simple question and that is: of your total authority of \$21 billion how much is now still available for you to use for any purpose?

L'honorable M. Bussières: Actuellement, au 30 juin 1982, une somme de 5.6 milliards de dollars de pouvoir d'emprunt inutilisé était à la disposition du gouvernement. Est-ce que c'est conciliable avec votre tableau?

Senator Roblin: That helps a lot.

L'honorable M. Bussières: Ce montant n'était pas utilisé.

Senator Roblin: I presume that after taking into account the \$3.6 billion of unused authority from previous years and the \$6.6 billion from Bill C-111, you have \$5.6 billion left from that portion. So if we add on to that the \$11 billion asked for in this bill, we are looking at \$16.6 billion which is available for use.

Senator Flynn: If we pass the bill.

Senator Roblin: Yes. You are saying that some \$4 billion of that sum is more or less earmarked, let us say, for foreign exchange purposes.

Senator Hicks: Is that true? Because we had two different sets of figures, if you will excuse me, Mr. Chairman. We had the \$6.6 billion, the \$3.5 billion, the \$7 billion and then the \$4 billion, and that is how we got to \$21.1 billion. But when the minister went through those figures a moment ago he referred only to the \$3.5 billion, the \$6.6 billion and the \$7 billion making it \$17.1 billion. If that is the right figure, does that include the \$4 billion which is more or less available for foreign exchange regulation purposes, or is that in addition to the \$17 billion?

L'honorable M. Bussières: Il faut ajouter aux 17 milliards de dollars, les 4 milliards de dollars prévus pour la réserve.

Senator Roblin: I conclude, therefore, that the witness is telling us that he has \$12.6 billion unencumbered for general purposes if we pass this bill, plus \$4 billion for foreign exchange purposes.

The Chairman: Foreign exchange or other purposes.

Senator Roblin: I accept the correction, but for the ease of my own presentation \$4 billion is being used in the foreign exchange area. So that amounts to \$16.6 billion that will be available to the government when this bill is passed.

The Chairman: Do you agree with those figures?

L'honorable M. Bussières: Oui monsieur le président, c'est exact. Comme je l'ai indiqué au début de mes remarques, les besoins financiers et la disposition pour réserve, il faut bien les

[Traduction]

balance de liquidité peut changer et deuxièmement, l'ordre d'importance des opérations de change peut, en un mois, dépasser les dépenses.

Le sénateur Roblin: Je ne demande en fait qu'une question très simple que voici. Du montant global de 21 milliards de dollars faisant l'objet d'un pouvoir d'emprunt, de combien disposez-vous encore que vous pourriez utiliser à n'importe quelle fin?

Hon. Mr. Bussières: Currently, on June 30, 1982, the sum of 5.6 billion dollars in unused borrowing power was available to the government. Can that be reconciled with your table?

Le sénateur Roblin: C'est bien utile.

Hon. Mr. Bussières: That amount was not used.

Le sénateur Roblin: Je suppose qu'en comptant le montant de 3.6 milliards de dollars du pouvoir d'emprunt inutilisé des années précédentes et le montant de 6.6 milliards de dollars qu'accorde le projet de loi C-111 il vous reste maintenant 5.6 milliards de dollars. Ainsi, si on lui ajoute le montant de 11 milliards de dollars qu'on demande par ce projet de loi, on disposerait d'une somme de 16.6 milliards de dollars.

Le sénateur Flynn: Si nous adoptons le projet de loi.

Le sénateur Roblin: Oui. Vous dites qu'environ 4 milliards de dollars de ce montant sont plus ou moins réservés, disons, à des transactions sur le marché des changes.

Le sénateur Hicks: Est-ce vrai? Car on nous a cité deux ensembles de chiffres différents, si vous voulez bien m'excuser, monsieur le président. C'était 6.6 milliards, 3.5 milliards, 7 milliards et ensuite 4 milliards et c'est ainsi que nous arrivions au total de 21.1 milliards. Cependant, quand le ministre a repassé ses chiffres, il y a un instant, il n'a parlé que de 3.5 milliards, de 6.6 milliards et de 7 milliards, ce qui donne 17.1 milliards. Si c'est là le chiffre exact, est-ce qu'il comprend le montant de 4 milliards qui serait plus ou moins affecté à la régulation du marché des changes, ou est-ce qu'il faut l'ajouter au montant de 17 milliards?

Hon. Mr. Bussières: It is necessary to add the four billion dollars allowed for the reserve to the seventeen billion dollars.

Le sénateur Roblin: J'en conclus donc que le témoin nous dit qu'il disposera d'un montant de 12.6 milliards qu'il serait libre d'affecter à une utilisation générale, si nous adoptons ce projet de loi, plus 4 milliards de dollars qui pourraient servir à intervenir sur les marchés de change.

Le président: Qui pourraient servir à cela ou à autre chose.

Le sénateur Roblin: J'accepte la correction, mais, pour faciliter mon exposé, j'ai déjà prévu qu'on réservait 4 milliards de dollars pour intervenir sur les marchés de change. Cela signifie donc que le gouvernement disposera de 16.6 milliards de dollars quand ce projet de loi sera adopté.

Le président: Êtes-vous d'accord avec ces chiffres?

Hon. Mr. Bussières: Yes, Mr. Chairman, that is correct. As I indicated at the beginning of my remarks, it is necessary to distinguish clearly between financial needs and the reserve

[Text]

séparer. Par contre, le pouvoir d'emprunt total est là quand-même.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I want to come back to Senator Manning's point a little more closely, if I may. What are the U.S. dollar reserves at the present time in the foreign exchange fund? What values are we looking at?

Mr. King: Those figures were last published at the end of June, but the latest figure I have here is for the end of May, and that is \$2.87 billion.

Senator Roblin: In U.S. dollars?

Mr. King: No, that is total. Of that the U.S. dollars are \$1.6 billion.

Senator Roblin: That leaves gold off.

Mr. King: Well, there are also SDRs and other currencies in there. Gold, which is currently valued at 35 SDRs, is about \$800 million.

Senator Roblin: Is that a realistic value?

Mr. King: It is far below the current market.

Senator Roblin: If you had to sell it, what would you get for it?

Hon. Mr. Bussièrès: \$6.6 billion at current prices.

The Chairman: Do you not have an agreement, however, not to sell it? Is there an understanding between the nations that they will not sell?

Senator Roblin: I am not advocating that they sell it. I am just looking into the matter.

The Chairman: I was just interested because Mr. Drabble is an expert on this.

Mr. Drabble: As a matter of fact, Mr. Chairman, there have been modest sales of gold over the past year, but not in the last few months. We are under no constraints with what we do with the gold, but, of course, the price has dropped sharply, and in recent weeks it has been in the low three hundreds in U.S. dollar terms, although in the last week or two the price has been stronger and is currently about \$350 U.S. an ounce.

Senator Hicks: To whom do we sell it?

Mr. Drabble: It is sold by agents into the private market. It has not been a transaction with other official institutions. Effectively, it is sold into a private market.

Senator Hicks: I am sorry to have to ask this, but what did Mr. King mean when he referred to 35 SDRs?

Mr. Drabble: That refers to the IMF special drawing rights. It is the last official price. Canada has continued, for valuation purposes of its reserves, to use that price. Originally, there used to be a linkage also to another official price of \$42 U.S. an ounce.

Senator Hicks: What does SDR stand for?

Mr. Drabble: Special drawing rights. It is a unit of account for this purpose. It is a method of valuation. As we publish the

[Traduction]

provision. On the other hand, the total borrowing power is there.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais revenir un peu plus en détail sur ce qu'a dit le sénateur Manning, si vous me le permettez. Quelles sont, à l'heure actuelle, les réserves en dollars américains du fonds de devises étrangères? A combien s'élèvent-elles?

M. King: Les derniers chiffres ont été publiés à la fin de juin, mais les plus récents que j'ai ici sont de la fin de mai, et le montant est de 2.87 milliards de dollars.

Le sénateur Roblin: En dollars américains?

M. King: Non, il s'agit là du montant global. Sur cela, il y a 1.6 milliards de dollars américains.

Le sénateur Roblin: Sans tenir compte de l'or.

M. King: Eh bien, il y a aussi des DTS et d'autres devises. L'or, qu'on évalue actuellement à 35 DTS, aurait une valeur d'environ 800 millions de dollars.

Le sénateur Roblin: Est-ce une évaluation réaliste?

M. King: C'est de loin inférieur à la valeur actuelle du marché.

Le sénateur Roblin: Si vous deviez le vendre, combien en tireriez-vous?

L'honorable M. Bussièrès: 6.6 milliards au cours actuel.

Le président: Cependant, ne vous êtes-vous pas engagés à ne pas le vendre? Les pays n'ont-ils pas convenu de ne pas le vendre?

Le sénateur Roblin: Je ne prétends pas qu'ils devraient le vendre. Je ne fais qu'examiner la question.

Le président: Si j'ai posé la question, c'est que M. Drabble est un expert dans ce domaine.

M. Drabble: En fait, monsieur le président, on a vendu un peu d'or l'an dernier, mais pas au cours des derniers mois. Nous sommes libres de faire ce que nous voulons de l'or, mais le prix a baissé considérablement, et ces dernières semaines, il valait moins de 300 dollars américains, même si la semaine dernière ou celle d'avant le prix a augmenté pour se situer aujourd'hui à environ 350 dollars américains l'once.

Le sénateur Hicks: A qui le vendons-nous?

M. Drabble: Il est vendu sur le marché privé par des agents. Nous n'avons pas conclu de transactions avec d'autres institutions officielles. En fait, il est vendu sur le marché privé.

Le sénateur Hicks: Je regrette de devoir vous poser cette question, mais qu'est-ce que M. King voulait dire lorsqu'il a parlé de 35 DTS?

M. Drabble: Il s'agit des droits de tirage spéciaux du FMI. C'est le dernier prix officiel. Le Canada a continué à se servir de ce prix pour évaluer ses réserves. Au début, il avait aussi un lien avec l'autre prix officiel de 42 dollars américains l'once.

Le sénateur Hicks: Que représente le sigle DTS?

M. Drabble: Droits de tirages spéciaux. C'est une unité de comptabilité qui sert à cette fin. C'est une méthode d'évaluation.

[Text]

figures of our reserves in U.S. dollars, you will see slight variation of the U.S. dollar valuation. That has no relationship to the market price of gold but merely reflects the fact that there is a slight movement every day between the U.S. dollar and the special drawing right, which is composed of five currencies including the U.S. dollar. That is how it is valued. For accounting purposes we are using the special drawing right, because that is the one used by the International Monetary Fund.

As has been indicated, at the present time the value of the special drawing right is about \$1.09 U.S. In effect, therefore, one could say, very roughly, that the market price of our gold holding is close to ten times the price that we show in the books. But, of course, realistically it is not a very liquid asset. If one decided to sell sizeable amounts, one would have to pace that very carefully or it could affect the price. The main sellers into the private market for gold, as senators know, are the Soviet Union and the Republic of South Africa. They are very careful in their sales not to exceed demand.

So one does have this asset. One can always borrow against gold. That is what some countries have done, but it is not very liquid and it is not something that one can necessarily raise large amounts of usable foreign exchange against quickly, unless one were to use it as a pledge or collateral. But we have not found the need to use our gold for that purpose, because our credit remains very good. We prefer to use the overall credit of Canada in connection with these standby lines of credit we maintain with the bank consortia to which Mr. King referred.

The Chairman: Thank you, Mr. Drabble. Senator Roblin, we are trespassing on your time, but I should tell you Senator Tremblay has a supplementary and you might indicate when you are ready for that supplementary, and that is when you change your line of reasoning.

Senator Roblin: I will just complete this line and then let other members of the committee have a chance and perhaps I will have another opportunity later on.

I would like to get an answer to my previous question about how fast you are going to use this money.

Mr. King: The borrowing authority? There are about three factors affecting that. One is the foreign exchange situation, the foreign exchange market, the use of our standby lines or, if in the reverse situation the dollar is strong, our need to borrow Canadian dollars. As you can appreciate, that is extremely difficult to predict.

There is some seasonal pattern in the rate at which the government spends its money. That is reflected to some extent in the treasury bill program.

Another major factor is the fact that the Canada Savings Bond campaign takes place in the fall, in November. That uses up borrowing authority, since all of those bonds are sold at that time.

[Traduction]

tion. Lorsque nous publions le montant de nos réserves en dollars américains, vous remarquerez une légère fluctuation de la valeur des dollars américains. Cela n'est pas lié au prix du marché de l'or, mais dépend uniquement du fait qu'il y a une légère fluctuation quotidienne entre la valeur du dollar américain et le droit de tirage spécial qui est composé de 5 devises, y compris le dollar américain. C'est de cette façon qu'il est évalué. Nous utilisons, dans notre comptabilité, le droit de tirage spécial parce que c'est l'unité qu'utilise le Fonds monétaire international.

Comme on l'a déjà dit, la valeur du droit de tirage spécial à l'heure actuelle est d'environ de 1.09 dollar américain. En réalité, on pourrait dire, qu'en gros, la valeur sur le marché de nos réserves d'or est d'à peu près dix fois le prix inscrit dans les livres. Mais, il va de soi que pour être réaliste, ce n'est pas un actif facilement réalisable. Si on décide d'en vendre des quantités considérables, il faudrait échelonner les ventes très minutieusement pour ne pas faire baisser le prix. Comme les sénateurs le savent, sans doute, ce sont surtout l'Union soviétique et la République d'Afrique du Sud qui approvisionnent le marché privé de l'or. Ils prennent bien soin d'éviter que leurs ventes ne dépassent la demande.

C'est donc un actif. On peut toujours garantir des prêts avec de l'or. C'est ce que certains pays ont fait, mais ce n'est pas une valeur très flexible qui permet forcément d'emprunter rapidement des sommes importantes de devises étrangères utilisables, à moins qu'on ne l'utilise comme garantie. Nous n'avons pas eu besoin d'utiliser notre or à cette fin, car notre crédit reste excellent. Nous préférons nous servir du crédit global du Canada pour nous ménager des crédits dans les consortiums de banques dont M. King a parlé.

Le président: Merci, monsieur Drabble. Sénateur Roblin, nous empiétons sur votre temps de parole, mais je devrais vous dire que le sénateur Tremblay a une question supplémentaire à poser et vous pourriez nous dire quand vous seriez prêt à poser cette, question c'est-à-dire lorsque vous changerez de sujet.

Le sénateur Roblin: Je vais seulement terminer dans cet ordre d'idée et je laisserai ensuite les autres membres du comité poser leurs questions. J'aurais peut-être plus tard l'occasion d'intervenir à nouveau.

J'aimerais qu'on réponde à la question que j'ai déjà posé quant au temps que vous mettrez à utiliser cet argent.

M. King: Le pouvoir d'emprunt? Il y a environ trois facteurs qui interviennent. Entre autres, la situation sur le marché des changes, l'utilisation de nos lignes de crédit ou dans le cas inverse, si le dollar prenait de la valeur, de la nécessité d'emprunter des dollars canadiens. Comme vous pouvez vous en rendre compte, c'est extrêmement difficile à prévoir.

Les dépenses du gouvernement suivent un certain rythme saisonnier. Cela correspond, dans une certaine mesure, au programme de Bonds du Trésor.

Un autre facteur important vient du fait que la campagne de vente des obligations d'épargne du Canada a lieu en automne, en novembre. Cela utilise le pouvoir d'emprunt, car c'est à cette période que toutes ces obligations sont vendues.

[Text]

I am not sure that there is much to be added other than thinking of roughly \$1½ billion a month. However, there will be those kinds of seasonal factors, and more will be used in November because of the Canada Savings Bond campaign. I think that would be the principal factor, other than a fairly steady use of the borrowing authority. That plus any swings in the exchange market.

Senator Roblin: That is the answer I would logically have expected. That indicates to me, Mr. Chairman, that the need of the government for this borrowing authority obviously extends over a period of a number of months. I doubt that they can get it any faster than \$1½ billion a month, I suggest, if they limit themselves to the Canadian market. So that indicates to me the force of Senator Manning's argument that this total sum could really be reduced at the present time, if the government were disposed to do that, without any serious impediment to their capacity to operate the national finances.

Perhaps I have said enough for the time being. We can come back to some other points I would like to make after the others have had a chance to question the witnesses.

Le sénateur Tremblay: Ma question supplémentaire que j'ai à poser se réfère à celle que le sénateur Roblin vient de soulever. Je la pose uniquement pour ma propre gouverne, pour ma propre compréhension afin que les choses soient bien claires. Si j'ai bien compris, des 10 milliards, 100 millions de pouvoir d'autorisation d'emprunt dont vous disposiez, vous aviez utilisé 4.5 milliards de dollars à la fin juin, ce qui laissait une marge—du moins j'ai cru comprendre que ce chiffre a été mentionnée—je disais donc, ce qui laissait une marge de 5.6 milliards de dollars au 30 juin, à laquelle s'ajouterait 7 milliards, 100 millions de dollars en vertu du nouveau projet.

Ma première question est la suivante: Dans les 4,5 milliards de dollars qui ont été utilisés, si j'ai bien compris une réponse qui a été donné, 1,6 milliards de dollars ont été utilisés sur le marché des changes étrangers.

L'honorable M. Bussières: Seulement pour le mois de juin, par exemple, sur le marché des changes étrangers, il y a eu 3 milliards de dollars.

Le sénateur Tremblay: J'avais donc mal entendu. Ma question est celle-ci: Des 4,5 milliards de dollars utilisés au 30 juin, quel montant a été affecté sur le marché des changes étrangers?

L'honorable M. Bussières: Pour les emprunts en devises, est-ce que vous avez le tableau? Alors pour les obligations sur les marchés étrangers, il y a eu 857 millions de dollars et l'utilisation de la ligne de crédit, appelée "stand-by credit", 3 milliards, 054 millions.

Le sénateur Tremblay: De sorte qu'à toutes fins utiles, les 4,5 milliards de dollars utilisés ne l'ont été qu'à ces fins que vous venez d'évoquer. Il n'ont pas été utilisés au financement des besoins budgétaires du gouvernement durant ces trois mois.

[Traduction]

Je ne pense pas pouvoir en dire beaucoup plus, sinon qu'il s'agit d'à peu près 1.5 milliard de dollars par mois. Cependant, il faut tenir compte des facteurs saisonniers de ce genre, et ce pouvoir d'emprunt sera utilisé davantage en novembre, à cause de la campagne de vente d'obligations d'épargne du Canada. Je pense que ce serait là le facteur principal, à part cela le pouvoir d'emprunt est utilisé de façon relativement régulière. Il faut en tenir compte ainsi que des fluctuations éventuelles du marché des changes.

Le sénateur Roblin: C'est la réponse à laquelle je m'attendais logiquement. J'en conclus, monsieur le président, que ce pouvoir d'emprunt que demande le gouvernement s'étend selon toute évidence sur un certain nombre de mois. Je doute qu'il puisse emprunter plus de 1.5 milliard par mois s'il s'en tient au marché canadien. Je trouve donc que le sénateur Manning a raison de prétendre que ce montant global pourrait, en fait, être réduit pour le moment, si le gouvernement l'acceptait sans risquer de nuire sérieusement au fonctionnement des finances nationales.

J'en ai peut-être assez dit pour le moment. Nous pourrions revenir aux autres questions que j'aimerais soulever une fois que les autres auront eu l'occasion de poser des questions aux témoins.

Senator Tremblay: The additional question which I have to ask refers to the one which Senator Roblin just raised. I am asking it only for my own information, for my own understanding in order that things may be quite clear. If I understood correctly, of the ten billion, one hundred million dollars in borrowing authorization power which was available to you, you used 4.5 billion dollars at the end of June, which left a margin—at least I believe I understood that this figure was mentioned—I was saying now, which left a margin of 5.6 billion dollars on June 30, to which would have been added seven billion, one hundred million dollars by virtue of the new plan.

My first question is the following: "In the 4.5 billion dollars which have been used, if I correctly understood an answer which was given, has 1.6 billion dollars been used on foreign exchange markets?"

Hon. Mr. Bussières: For example, there was three billion dollars on the foreign exchange markets for the month of June only.

Senator Tremblay: I misunderstood, then. My question is the following: "Of the 4.5 billion dollars used on June 30, what amount was assigned to the foreign exchange market?"

Hon. Mr. Bussières: Do you have the chart for foreign currency borrowings? Now, as regards foreign-market bonds, there was eight hundred fifty-seven million dollars and the use of the line of credit called the "stand-by credit" for three billion fifty-four million dollars.

Senator Tremblay: So that, to all intents and purposes, the 4.5 billion dollars used were used only for the purposes which you have just mentioned. They were not used to finance the budgetary needs of the government during these three months.

[Text]

L'honorable M. Bussières: C'était pour rencontrer, de façon générale, les besoins financiers du gouvernement.

Le sénateur Tremblay: Parmi ces besoins, nous discutons d'une marge de manœuvre destinée principalement, sinon exclusivement, à corriger les fluctuations sur les marchés des changes. Il me paraît important de distinguer, dans ce qui a été utilisé du pouvoir d'emprunt à la fin de juin, à ces fins pour lesquelles on demande précisément la marge de manœuvre additionnelle. Si je comprends bien les chiffres que vous venez de donner, c'est précisément à cette fin principalement, sinon exclusivement, que vous avez utilisé les 4,5 milliards de dollars d'autorisation d'emprunt dont vous disposiez. Sur les 10 milliards de dollars que vous aviez, vous avez utilisé 4,5 milliards de dollars. Ma question est celle-ci:   quelles fins, à quel usage l'avez-vous fait? Vous me répondez par les montants que vous avez mentionnés, que c'est presque exclusivement à l'usage que vous venez de m'indiquer.

L'honorable M. Bussières: Oui.

Le sénateur Tremblay: Ceci étant dit, quand on se réfère au montant total, quel que soit l'usage spécifique auquel l'autorisation d'emprunt a été utilisée—la chose a été invoquée par votre voisin de gauche—en moyenne vous utilisez 1,5 milliards par mois. Ceci correspond aux 4,5 milliards de dollars des trois premiers mois; au 30 juin, vous aviez utilisé 4,5 milliards de dollars.

L'honorable M. Bussières: Ce n'est pas toujours coupé au couteau.

Le sénateur Tremblay: Je comprends que cela peut varier. En novembre par exemple, à cause des obligations du Canada ou des transactions qui exigent, qui provoquent une espèce de pointe, il reste quand même que vous disposeriez en ce moment, avec le nouveau projet de loi et les disponibilités antérieures, de 5,6 milliards de dollars plus 7,1 milliards de dollars, c'est-à-dire 12,7 milliards de dollars. Ceci, sans compter le 4 milliards de dollars de marge de manœuvre que vous demandez. Vous nous avez dit que dans le 11 milliards de dollars, il y aurait 7,1 milliards de dollars pour les besoins budgétaires d'emprunt et 4 milliards de dollars de marge de manœuvre. J'oublie le 4 milliards de dollars, car c'est la question en discussion. Alors vous avez 5,6 milliards de dollars plus 7,1 milliards de dollars, cela fait 12,7 milliards de dollars de disponibles depuis la fin juin. Si l'on vous accorde le 7,1 milliards que vous demandez, cela va porter la moyenne—  moins que vos prévisions ne soient pas exactes et que de nouveau il faille les corriger à la hausse—cela vous donne des montants pour opérer pour un bon huit ou neuf mois. Autrement dit, vous avez déjà la marge de manœuvre, puisque vous pouvez utiliser cette autorisation à l'une ou l'autre des deux fins. Je reprends à ce moment-ci la question du sénateur Manning. Pourquoi demander maintenant 4 milliards de dollars additionnels de marge de manœuvre alors que selon le rythme moyen, tout au moins, des besoins que vous avez levés vous un bon huit mois d'opération. Je ne comprends pas ces justifications que vous avez données aux 4 milliards de dollars additionnels; même avec l'hypothèse d'une élection qui aurait lieu à l'automne, cela ne requiert pas cette marge de

[Traduction]

Hon. Mr. Bussières: It was to meet, in a general way, the budgetary needs of the government.

Senator Tremblay: Among these needs, we are discussing room to manoeuvre which is intended primarily, if not exclusively, to correct fluctuations on foreign exchange markets. It appears to me that it is important to distinguish, in that portion of the borrowing power that had been used at the end of June, these ends for which the additional room to manoeuvre is specifically requested. If I correctly understand the figures which you just gave, it is exactly for this purpose, mainly, if not exclusively, that you used the 4.5 billion dollars in borrowing authorization which you had available. Of the ten billion dollars that you had, you used 4.5 billion dollars. My question is the following: "To what ends, what use did you make of it?" You answer mentioning the amounts, which is almost exclusively for the use which you indicated to me.

Hon. Mr. Bussières: Yes.

Senator Tremblay: Having said this, when we refer to the total amount, whatever the specific use for which the borrowing authorization had been used—that was mentioned by your neighbor to your left—you were using 1.5 billion per month on average. This corresponds to 4.5 billion dollars in the first three months. On June 30, you had used 4.5 billion dollars.

Hon. Mr. Bussières: It is not always cut and dried.

Senator Tremblay: I understand that it can vary. In November, for example, because of Canada Savings Bonds or transactions which require, which bring about a type of peak period, it nevertheless remains that you would have at your disposal at that time with the new bill and the previous reserves, 5.6 billion dollars plus 7.1 billion dollars; that is, 12.7 billion dollars, without taking into account the four billion dollars manoeuvring room that you are asking for. You told us that in the eleven billion dollars, there would be 7.1 billion dollars for budgetary borrowing needs and four billion dollars in manoeuvring room. I am forgetting about the four billion dollars, because that is the question under discussion. Now, you have 5.6 billion dollars plus 7.1 billion dollars. That equals 12.7 billion dollars available since the end of June. If you are given the 7.1 billion dollars that you are asking for, that will bring the average—unless your predictions are not accurate and it should again be necessary to correct them with the increase—that gives you operational amounts for a good eight or nine months. In other words, you already have room to manoeuvre, because you may use this authorization for either of the two purposes. Now I am getting back to Senator Manning's question. Why ask for four billion dollars extra in manoeuvring room now, while, according to the average rate, at least, of the borrowing needs which you have, with 12.7 billion dollars you have a good eight months of operation ahead of you? I do not understand the justification which you gave for the four billion additional dollars, even with the hypothesis of an election which could take place in the fall, that would not require this manoeuvring room as, for eight months, you would have the entire time to go back. Is there

[Text]

manœuvre car pendant huit mois, vous auriez tout le temps de vous retourner. Est-ce qu'il n'y aurait pas d'implicite à ceci une sorte de pessimisme quant aux prévisions? Est-ce que à toute fin utile, il ne faudrait pas s'attendre à des modifications à la hausse et très significatives des besoins d'emprunt du gouvernement pour le reste de l'année? Si ce n'est pas le cas, le besoin n'est pas réel. Si le besoin est réel, c'est seulement dans cette hypothèse.

L'honorable M. Bussièrès: Monsieur le président, je suis très bien la dialectique du sénateur Tremblay, bien que je n'arrive pas aux mêmes conclusions que lui. Alors, je ne veux pas insinuer que ce soit là un sophisme qu'il tente de me refiler! Mais, il faut bien, si l'on regarde nos besoins financiers, tel qu'on les a exposés et tel qu'ils sont présentés dans le budget, 17 milliards, 100 millions. L'on ne se querelle pas là-dessus, c'est 17 milliards, 100 millions de dollars.

Le sénateur Tremblay: Pour toute l'année?

L'honorable M. Bussièrès: Exactement, pour toute l'année.

Le sénateur Tremblay: Voilà.

L'honorable M. Bussièrès: L'année se termine à la fin du mois de mars et cette année, par exemple, le pouvoir d'emprunt pour cette année fiscale n'a été passé qu'en juin.

On dit que l'on a besoin de ces 17 milliards-là. On en a eu 3,5 qui venaient des années antérieures. On a eu 6,6 au mois de juin et on en a besoin de 7 autres. Ces 7 milliards de dollars sont dans le projet de loi. Maintenant, l'on dit que la pratique est que ça nous prend une marge de manœuvre. Traditionnellement, dans les deux derniers pouvoirs d'emprunt, là, c'était 3 milliards de dollars pour des pouvoirs d'emprunt d'environ 10, 11, 12 milliards de dollars.

The Chairman: May I interject? My understanding of that contingency is that it is for the period after the end of the fiscal year—until you obtain new borrowing authority.

L'honorable M. Bussièrès: Monsieur le président, j'arrivais à ce point, si vous me permettez de continuer.

Alors, l'on dit que l'on a eu besoin de ces fonds prévus, de cette réserve pour des opérations sur le marché des changes. Nous en avons eu besoin pour avoir plus de souplesse dans la planification du pouvoir d'emprunt et aussi pour la période où nous arrivons à la fin d'une année fiscale, puisque la disposition permet que si la réserve se tient à la limite de 4 milliards de dollars, ces 4 milliards de dollars peuvent être reportés sur l'année suivante de telle sorte que, si le pouvoir d'emprunt n'est passé qu'en juin, par exemple, eh bien, pour le mois d'avril et pour le mois de mai et puis pour la partie du mois de juin ou la partie où le nouveau pouvoir d'emprunt n'a pas été voté, ce montant peut être utilisé.

De telle sorte, quand on parle de l'utilisation de cette réserve, il ne faut pas la limiter à ce aspect, mais il faut penser également à la période à laquelle le président du comité faisait allusion, à savoir la possibilité du report sur la nouvelle année fiscale de cette partie du pouvoir d'emprunt.

Alors, c'est dans ce contexte général d'opération de changes, la souplesse dans l'utilisation des divers instruments de finan-

[Traduction]

not a certain amount of pessimism implicit here as regards the predictions? To all intents and purposes, should we not expect changes in the increase, as well as significant changes in the government's borrowing needs, for the rest of the year? If this is not the case, the need is not real. If the need is real, it is only according to this hypothesis.

Hon. Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, I follow Senator Tremblay's dialectic very well, although I do not come to the same conclusions as he does. Now, I do not want to insinuate that he is trying to hand me a line! But, if we look at our financial requirements, as they have been set out and as they have been presented in the budget, we need seventeen billion, one hundred million dollars. We are not quarrelling over that: the figure is seventeen billion, one hundred million dollars.

Senator Tremblay: For the whole year?

Hon. Mr. Bussièrès: Exactly, for the whole year.

Senator Tremblay: There you have it.

Hon. Mr. Bussièrès: The year ends at the end of March and this year, for example, the borrowing power for this fiscal year was only passed in June.

We say we need those seventeen billion. We had 3.5 from the previous years. We got 6.6 in June, and now we need seven more. Those seven billion dollars are in the bill. Now, they say the practice is that that takes manoeuvring room. In the last two borrowing powers, it has been three billion dollars for borrowing powers of approximately ten, eleven or twelve billion dollars.

Le président: Puis-je vous interrompre? Si j'ai bien compris le fonds de réserve doit servir au cours de la période qui suit la fin de l'année financière—jusqu'à ce que vous ayez obtenu un nouveau pouvoir d'emprunt.

Hon. Mr. Bussièrès: I was getting to that, Mr. Chairman, if you would allow me to continue.

So we are saying that we needed the allotted funds, the reserve for operations on the exchange market. We needed it so that we could have greater flexibility in planning the borrowing power, as well as for the period at the end of the fiscal year. This is because the provision allows that if the reserve remains at the four-billion-dollar limit, the four billion dollars can be carried over to the following year, so that if the borrowing power is only passed in June, for example, well then for April and May, and then for part of June, or the period before which the new borrowing power is passed, this sum can be used.

So when we talk about using the reserve, we must not limit it to one aspect. We must also think about the period to which the chairman of the committee was referring, that is, the possibility of carrying this part of the borrowing power over to the next fiscal year.

So the use of contingency funds must be examined in the general context of exchange operations, flexibility in using

[Text]

cement du gouvernement et également de la nouvelle année fiscale, qu'il faut faire l'examen de cette réserve et non pas penser seulement en termes du pouvoir d'emprunt qui permet de dépasser les besoins financiers. Le gouvernement veut, en demandant à tout le monde de se restreindre, également se restreindre et rester à l'intérieur de ses besoins financiers et même s'il pouvait être inférieur à ses besoins financiers, ce serait le vœu du gouvernement. Ceci se fait non pas sous le signe du pessimisme, mais de la prudence dans la gestion des emprunts du gouvernement.

Le sénateur Tremblay: Si vous le permettez, monsieur le président, la conclusion qu'il me semble se dégager de ce que le ministre vient de dire, c'est que, effectivement, à partir du 30 juin, la marge de manœuvre qui est demandée de 4 milliards de dollars, vise à couvrir la période de 12 mois consécutive au 30 juin, c'est-à-dire, comme vous venez de l'indiquer, à couvrir des besoins qui seraient remplis, comblés après l'année fiscale.

L'honorable M. Bussièrès: C'est une des possibilités. Comme on l'a retrouvé dans le passé, l'on a indiqué, par exemple, que nous avons utilisé cette année 3 milliards 500 millions d'un pouvoir d'emprunt qui nous venait de l'an dernier. Les premiers 3 milliards de dollars viennent du pouvoir d'emprunt qui a été voté par le Parlement l'an dernier.

Le sénateur Tremblay: Oui, c'est ça.

L'honorable M. Bussièrès: Je dis que ce qui s'est passé peut aussi bien se passer pour la nouvelle année. C'est la prudence qui nous demande d'avoir cette réserve au cas où, à un moment où l'année fiscale est terminée et que le besoin d'emprunt se présentait et que le Parlement n'aurait pas donné cette autorité d'emprunter au gouvernement, le gouvernement aurait la souplesse d'agir avec cette autorité qui est reportée sur l'année fiscale suivante.

Le sénateur Tremblay: Je comprends très bien, mais par contre, tout en reconnaissant qu'il y a une certaine sagesse dans cette approche, ce qu'il y a de gênant, c'est la longueur de la période d'anticipation. Effectivement, avec les 4 milliards de dollars de marge de manœuvre que vous sollicitez, vous avez une estimation de tous les besoins d'autorisation d'emprunt que le gouvernement pourrait avoir jusqu'au-delà de l'année financière en cours, y compris l'équivalent de ce qui restait, par exemple, des 3.5 milliards de dollars d'autorisation d'emprunt disponibles après la fin de l'année fiscale qui vient de se terminer. Ce qui me gêne—et là-dessus je partage un peu le point de vue du sénateur Manning—c'est que l'on aime mieux, j'imagine, ne pas couvrir des périodes aussi longues et que lorsque l'on dispose de *facto* des marges de manœuvre réelles qui sont implicitement demandées pour une période de six à huit mois, c'est dans la tradition parlementaire de se donner aussi la possibilité de reconsidérer les choses en cours de route, parce qu'il s'agit d'estimations.

Quel mal y aurait-il à ce que les choses soient reconsidérées à l'automne, pour mieux voir deux choses. Premièrement, si la situation s'est améliorée et qu'elle peut s'améliorer peut-être de diverses manières, auquel cas les marges ne seraient pas aussi considérables. Ou bien, elles se sont encore détériorées et ce qui sera vraiment requis à ce moment-là, c'est davantage à

[Traduction]

various government financing instruments, and the new fiscal year. We must not think solely in terms of borrowing power, which allows us to exceed financial requirements. The government is asking everyone to cut back, and it, too, wants to cut back, and remain within the confines of its financial requirements. It would even like to stay below its financial requirements, if possible. This is not being done out of pessimism, but rather out of prudence in managing government borrowing.

Senator Tremblay: If I may say so, Mr. Chairman, it seems to me that the logical conclusion to be drawn from what the Minister has just said is that, in reality, from June 30 onwards, the required four-billion-dollar contingency is intended to cover the twelve months following June 30—that is, as you have just indicated, to cover the needs to be met beyond the fiscal year.

Hon. Mr. Bussièrès: That is one possibility. As we have seen in the past, it has been pointed out, for example, that this year we used three billion, five hundred million of a borrowing power that was left over from last year. The first three billion dollars come from the borrowing power which was passed by Parliament last year.

Senator Tremblay: Yes, that's right.

Hon. Mr. Bussièrès: I say that what happened before could just as easily happen next year. It is out of prudence that we keep reserve funds, in the case where, the fiscal year has ended and the need to borrow arises, but Parliament has not granted the government the power to borrow, the government would have the flexibility to act with this authority, which is carried over to the next fiscal year.

Senator Tremblay: I understand very well. But on the other hand, while I do recognize that there is a certain amount of wisdom in this approach, the fact that we must look so far ahead is a nuisance. In reality, with the four-billion-dollar contingency you are requesting, you have an estimate of all the needs for borrowing authority that the government may have until after the current fiscal year. That includes whatever was left over—for example, the 3.5 billion dollars borrowing authority available after the fiscal year that just ended. What bothers me—and here I share in part Senator Manning's point of view—is that we would prefer, I imagine, not to cover such long periods. Also, when we have, *de facto*, genuine manoeuvring room which has been implicitly requested for a period of six to eight months, Parliament traditionally allows itself the possibility of reconsidering things on an *ad hoc* basis, because they were only estimates, anyway.

What harm could there be in reconsidering matters in the fall—this to see two things more clearly: first, if the situation has improved, and that it may possibly be improved in various ways, in which case the room for manoeuvring would not be so great. Or else, things have worsened, and what would really be required if that were the case would be more that you are

[Text]

ce que vous demandez. Vous n'aimeriez pas que l'on reconsidérerait les choses à l'automne?

L'honorable M. Bussières: Remarque, je suis un peu surpris, sénateur—si vous me le permettez monsieur le président—je suis un peu surpris de votre intervention, parce que ce que vous dites, c'est exactement ce que nous faisons, puisqu'il y a eu un emprunt en novembre, un budget qui a été déposé.

Ce budget prévoyait des besoins financiers de 6 milliards, 600 millions.  tant donné l'ampleur de la récession, le ministre des Finances a fait l'examen à nouveau de la situation. Les évaluations qui ont été faites par l'expertise du ministère des Finances nous indiquent qu'on a eu une baisse importante de nos revenus. Elles nous indiquent, également, que nous avons certaines dépenses qui ont été hauss es, comme le service de la dette, les frais d'assurance-chômage, etc.

Nous avons donc reconsidéré nos besoins financiers. Après avoir reconsidéré nos besoins financiers, nous revenons devant le Parlement—ce que vous demandez que nous fassions seulement qu'à l'automne, et   la lumière d'un budget, à la lumière des faits les plus à jour, pour permettre justement aux députés, aux parlementaires et aux sénateurs de voir dans quelle perspective et   la lumière de quels faits, de quelle évaluation on demande des pouvoirs d'emprunt.   la lumière de cette évaluation, les besoins financiers du gouvernement sont de 7 milliards de dollars. De telle sorte que nous avons besoin d'un pouvoir additionnel d'emprunt de 7 milliards de dollars et nous disons traditionnellement que l'on a une marge de manœuvre.

L'an dernier elle était de 3 milliards de dollars sur le pouvoir d'emprunt de 10 ou 12 milliards de dollars, si ma mémoire est bonne. Nous disons, cette année, sur un pouvoir d'emprunt d'un besoin financier de 17 milliards de dollars, nous croyons qu'une marge de manœuvre de 4 milliards de dollars, cela serait prudent de l'avoir entre les mains. Vous dites: Écoutez, pourquoi est-ce que vous n'attendez pas, pour refaire une autre évaluation à l'automne?

La première objection touche la planification de l'utilisation des divers instruments qui sont nécessaires pour planifier, pour financer les besoins du gouvernement. Si, par exemple, on a un pouvoir d'emprunt limité qui ne comble pas tous les besoins financiers du gouvernement, comment peut-on évaluer suivant ce qui se passe dans le marché, comment nous allons utiliser, par exemple, les «treasury bills», comment on va utiliser les obligations négociables, quel volume on va utiliser d'obligations d'épargne du Canada.

Vous savez très bien qu'étant donné la volatilité du marché, une différence d'une semaine peut vouloir dire un quart de point, un demi-point sur les taux d'intérêt et peut-être même plus. De telle sorte que cela a une incidence importante sur le service de la dette, la planification de l'utilisation des instruments de financement.

Alors, si on a cette souplesse parce que l'on a les pouvoirs d'emprunt adéquats, l'on est capable de planifier l'utilisation de nos instruments en planifiant nos instruments de financement avec souplesse, suivant les conditions du marché, on peut épargner de l'argent sur le service de la dette parce qu'on intervient à un moment où le marché est plus favorable.

[Traduction]

asking. Would you not like things to be reconsidered in the fall?

Hon. Mr. Bussières: I must say, I'm a little surprised, Senator—if you would allow me, Mr. Chairman—I'm a little surprised at your comments, because what you are saying is exactly what we are doing, as there was money borrowed in November and a budget brought down.

The budget provided for financial needs of six billion, six hundred million dollars. Given the extent of the recession, the Finance Minister reexamined the situation. The expert evaluation made by the Finance Minister indicates that there has been a significant drop in revenues; it also indicates that certain expenses have risen, such as debt servicing, unemployment insurance costs, and so forth.

We have therefore reconsidered our financial needs. After reconsidering our financial needs, we have come back before Parliament—as you asked us to, and only in the fall—and in light of a budget, in light of the most up-to-date facts, to allow the members and senators to see in what perspective and in light of what facts and for what evaluation we are requesting borrowing powers. In light of this evaluation, government financial needs are in the order of seven billion dollars. This means we need an additional borrowing power of seven billion dollars, and we say that we have traditionally had room to manoeuvre within that.

Last year the contingency was three billion dollars for a borrowing power of ten or twelve billion dollars, if I remember correctly. We say that this year we feel it would be wise to have a four-billion-dollar contingency in our hands for a borrowing power of a seventeen-billion-dollar financial need. You are saying: “Listen, why don't you wait and have another evaluation done in the fall?”

My first objection has to do with planning the use of the various instruments which are necessary for planning and for financing government needs. If, for example, we have a limited borrowing power which does not meet all the financial needs of the government, how can we make an evaluation according to what is happening in the market, how are we going to use treasury bills, for example; how are we going to use negotiable bonds, how many Canada Savings Bonds are we going to use?

You know as well as I that with the market being so volatile, a difference of one week can mean a quarter- or half-percentage point on interest rates—maybe even more. Which in turn has a major impact on debt servicing and the planning of the use of financing instruments.

So if we have this flexibility because we have adequate borrowing powers, we can plan the use of our instruments by planning our financing instruments with flexibility, according to market conditions; we can save money on debt servicing because we intervene when the market is more favourable.

[Text]

Quand on parle d'avoir de la souplesse, bien, c'est proprement pour justement, planifier le service. Alors, nos besoins financiers sont connus à la lumière de nouveaux faits qui sont ceux qui ont été étallés dans le budget du mois de juin par le ministre des Finances. De ces besoins financiers, nous ajoutons une certaine marge de manœuvre de 4 milliards de dollars qui est coutumière, qui est traditionnelle, qui n'a rien d'anti-parlementaire puisque les parlements antécédents ont déjà prouvé des marges de manœuvre correspondantes, relatives au pouvoir d'emprunt que nous demandons. Ainsi, nous suivons parfaitement la coutume parlementaire et la tradition. En plus, nous proposons sous le signe de la prudence, afin d'avoir la meilleure gestion possible du service de la dette du gouvernement.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur le ministre, est-ce que justement, cette marge de manœuvre dont vous parlez, ne se rattacherait pas à la campagne des obligations d'épargne qui va venir à l'automne? Enfin, je vois bien le dilemme, le problème auquel le gouvernement aura à faire face à cause du fait que l'an dernier, évidemment, elles avaient payé 19.5 p. 100 d'intérêt. C'est absolument impossible—enfin, c'est toujours possible, si vous voulez, d'attirer les fonds—mais pour le gouvernement, évidemment, c'est très onéreux. Est-ce que cela ne serait pas justement le problème que vous allez rencontrer—qu'il va y avoir beaucoup de détenteurs d'obligations d'épargne qui, à la lueur de votre nouvelle émission qui paiera disons 16 p. 100 ou enfin certainement plus bas que 19,5 p. 100—est-ce que vous ne prévoyez justement pas, dis-je, que beaucoup d'entre eux forceront le gouvernement à racheter les obligations et que la campagne sera beaucoup plus difficile au point de vue de la vente de ces obligations.

L'honorable M. Bussièrès: J'aimerais seulement poser une question, monsieur le président, au sénateur Charbonneau. Vous avez débuté votre remarque en demandant si la marge de manœuvre de 4 milliards de dollars est reliée. Est-ce que j'ai bien compris?

Le sénateur Charbonneau: Oui.

L'honorable M. Bussièrès: La réponse à cette question, c'est non, définitivement non. Que nous ayons besoin actuellement du pouvoir d'emprunt en vue de la planification de l'utilisation des divers instruments d'épargne, comme je l'ai indiqué au sénateur Tremblay, la réponse, c'est oui. C'est pour nous donner plus de souplesse et avoir une meilleure planification de l'utilisation des instruments de financement que nous revenons, à la lumière d'un budget, dans un temps très approprié, demander à nouveau le pouvoir d'emprunt au Parlement.

Le sénateur Charbonneau: Donc, si vous faisiez face, justement, comme je le disais tout à l'heure, au rachat d'obligations d'épargne, il faudrait revenir pour augmenter l'autorisation des montants.

L'honorable M. Bussièrès: Non, parce que nos pouvoirs...

Le sénateur Charbonneau: Bien, parce que vous venez de dire que ce n'est pas relié?

L'honorable M. Bussièrès: La marge de manœuvre n'est pas reliée. J'ai dit que nos besoins, les 7 milliards de dollars que nous demandons, additionnés au pouvoir d'emprunt que nous

[Traduction]

When we talk about being flexible, it is precisely for planning servicing. So, our financial requirements were brought to light by new facts—these disclosed in the June budget by the Finance Minister. We are adding a certain amount of room to manoeuvre—four billion dollars—to these financial needs. This is customary, traditional, and not in the least anti-parliamentary: previous parliaments have already retained corresponding contingencies comparable to the borrowing power that we are requesting. Our request is therefore entirely in keeping with parliamentary custom and tradition. As well, our suggestion is made out of prudence, in order that we may manage the government debt servicing in the best possible way.

Senator Charbonneau: Mr. Minister, would not, in fact, the room to manoeuvre you are talking about be tied up with the savings bonds campaign which is to take place in the fall? Actually, I do understand the dilemma, the problem which the government must deal with, because last year, of course, they paid 19.5 percent interest. It is absolutely impossible—well, if you like, it's always possible to obtain funds—but it is obviously very costly for the government to do so. Would this not be precisely the problem you are going to encounter—that there will be a lot of people who have bought savings bonds, in light of your new issue, which will be, let's say, sixteen percent, or certainly less than 19.5 percent, anyway—do you not foresee, I say, that many of these people will force the government to buy back the bonds, and that the campaign will be much more difficult as far as selling these bonds goes?

Hon. Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, I would like to ask Senator Charbonneau only one question. You started out by asking if the four-billion-dollar contingency was related. Have I understood correctly?

Senator Charbonneau: Yes.

Hon. Mr. Bussièrès: The answer to that question is no, definitely no. To whether we currently need borrowing power for planning the use of the various instruments, the answer, as I have told Senator Tremblay, is yes. We are coming back, in light of a budget, and at a very appropriate time, to ask that Parliament grant us borrowing power. We want greater flexibility, and we want to be able to better plan the use of financing instruments.

Senator Charbonneau: So, if, as I was just saying, you were in fact faced with buying back savings bonds, you would have to come back to have the authorization of the amounts increased.

Hon. Mr. Bussièrès: No, because our powers...

Senator Charbonneau: Well, then because you just said it was not related?

Hon. Mr. Bussièrès: The room for manoeuvring is not related. I said that our needs, the seven billion dollars that we are asking for, added to the borrowing power we already have, will allow us to manage our various financing instruments.

[Text]

avons déjà, nous permettront de gérer nos divers instruments de financement.

Le sénateur Charbonneau: A l'exclusion, justement, des obligations d'épargne. Si vous aviez une perte nette, disons de 3 ou 4 milliards de dollars à cause du rachat des obligations d'épargne, où iriez-vous trouver l'argent?

Mr. King: I am not sure if I understood your concern properly, but borrowing authority is essentially kept track of on a net basis. So that if a lot of CSBs were in cash and the money was raised even from other individuals through new sales of CSBs or some other instrument like treasury bills or marketable bonds, it is only the net change of the debt that would be charged against borrowing authority.

Senator Charbonneau: I realize that. But the rate last year was 19.5 per cent, and I doubt if the government can afford that situation again. If those people who bought those bonds at 19.5 per cent start cashing them in and your net on the new sale as against the redemption for the cashing of the bonds is such that you end up short by \$1 billion or \$2 billion, where are you going to get the money?

Mr. King: We would have to get it from the treasury bill market or from the bond market, but from a borrowing authority point of view, the fact that \$2 billion of debt had been repaid in Canada Savings Bonds would allow you to borrow that money somewhere else.

L'honorable M. Bussières: C'est remplacé par l'utilisation d'un autre instrument, soit un «treasury bill», ou un «government bond».

Mr. King: The government is allowed to borrow to repay debt. For instance with regard to the treasury bill option, there is \$1 billion worth of treasury bills maturing every week for which we are reborrowing.

Senator Charbonneau: Perhaps I do not understand, but are treasury bills and so on within the context of this borrowing authority or are they separate?

Mr. King: All of the government's borrowing is covered in this one authority.

The Chairman: What he is trying to say is that the government has the right to go over its debt without coming back for more authority. This is authority to increase the debt so that if there is a repayment, they can roll over and get it back that way. Does that cover your point?

Senator Charbonneau: I guess so, but it is bad business.

Senator Robichaud: The Minister of Finance just made an announcement to the effect that on August 2 there will be a \$700 million bond issue, and you are talking about a bond issue coming up in November. What is the connection between the two?

[Traduction]

Senator Charbonneau: Excluding savings bonds, of course. If you had a clear loss, say of three or four billion dollars, because you had to buy back the savings bonds, where would you go to find the money?

M. King: Je ne suis pas sûr de vous avoir bien compris, mais pour l'essentiel, on tient la comptabilité du pouvoir d'emprunt selon le solde net. Ainsi, si un grand nombre d'obligations d'épargne du Canada était encaissé et si les sommes nécessaires étaient empruntées d'autres personnes par de nouvelles ventes d'obligations ou autres instruments, comme les bons du Trésor ou des obligations négociables, ce n'est que la différence nette de l'endettement qui serait débitée du pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Charbonneau: Je m'en rends compte. Cependant, le taux d'intérêt de l'an dernier était de 19.5 p. 100 et je doute que le gouvernement ait les moyens de recommencer. Si les personnes qui ont acheté des obligations à 19.5 p. 100 commencent à les encaisser et si après la nouvelle vente il manque encore un ou deux milliards de dollars, où trouverez-vous l'argent?

M. King: Il nous faudrait l'obtenir du marché des bons du Trésor ou du marché des obligations, mais pour ce qui est du pouvoir d'emprunt, le fait que deux milliards de dollars de dettes auraient été remboursées en obligations d'épargne du Canada permettrait d'emprunter cette somme ailleurs.

Hon. Mr. Bussières: It is replaced by using another instrument—either a treasury bill or a government bond.

M. King: Le gouvernement peut contracter des emprunts pour payer ses dettes. Par exemple, pour ce qui est des bons du Trésor, il y en a pour une valeur de 1 milliard de dollars par semaine qui arrivent à terme et pour lesquels nous contractons de nouveaux emprunts.

Le sénateur Charbonneau: Je ne comprends peut-être pas, mais les bons du Trésor, etc... relèvent-ils de ce pouvoir d'emprunt ou en sont-ils distincts?

M. King: Tous les emprunts du gouvernement relèvent de ce pouvoir.

Le président: Ce qui signifie que le gouvernement a le droit de renouveler sa dette sans avoir à redemander un pouvoir supplémentaire. C'est un pouvoir d'accroître l'endettement, ce qui fait que s'il y a remboursement, il est possible d'emprunter à nouveau le même montant. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Charbonneau: Je suppose que oui, mais c'est une mauvaise affaire.

Le sénateur Robichaud: Le ministre des Finances vient tout juste d'annoncer que le 2 août il y aura une émission d'obligations d'une valeur de 700 millions de dollars et vous parlez maintenant d'une émission d'obligations en novembre. Quel lien y a-t-il entre les deux?

[Text]

Mr. King: With regard to the August 2 bond issue, that is when the bonds will be delivered. That is a marketable bond issue. They were, in fact sold Tuesday morning.

Senator Robichaud: All of them?

Mr. King: All of them.

The Chairman: It went to a premium.

Mr. King: Very quickly.

Senator Robichaud: This past Tuesday, two days ago?

Mr. King: Yes. By and large those bonds are sold to large financial institutions both in Canada and overseas. The campaign in October and into early November is the Canada Savings Bond campaign. Those bonds are sold to individuals. The Canada Savings Bond is an instrument designed particularly to meet the needs of the individual savers.

Senator Robichaud: So is this bond issue that was sold last Tuesday part of the \$21.1 billion that you are talking about?

Mr. King: It will be charged against that, yes.

The Chairman: It seems to me that one of the problems that you have is that you are requesting a contingency for three purposes. One is for foreign exchange transactions, another is for greater requirements under your borrowing than you had foreseen within the fiscal year and the third is for requirements in borrowing authority after the fiscal year is over. Wouldn't it make sense to consider having those contingencies broken down into three parts? Then, I think, Parliament would go a long way toward understanding what it is that you are doing. It seems to me that from the evidence you have given you can reasonably assess a contingency for foreign exchange purposes. Your requirements over and above what you have asked for in the fiscal year are probably precise and then there is an historical amount that you need beyond the fiscal year.

Mr. King: I am not an expert on Parliamentary procedure but, if I could just make a general remark from the point of view of an official who has the responsibility of developing borrowing plans and making recommendations to the Minister of Finance, my understanding is that any spending of government money can only take place with the authorization of Parliament. The borrowing authority does not give any right to spend, it gives a right to borrow. As the minister explained, with quite large borrowing requirements and with very volatile financial markets, if the borrowing authority is very closely restricted and compartmentalized, it lowers the degree of the flexibility that the government will have to respond to financial market conditions. Something that I am very aware of in my job is the size of the public debt charge and the size of the financial operations which we are undertaking. We have \$17.1 billion of borrowing requirements during this fiscal year and something over \$4 billion in maturing bonds. If we can, by planning our operations flexibly and effectively, even save one hundredth of 1 per cent of the debt charged of that volume of money, that is a substantial volume of money, if you are

[Traduction]

M. King: Pour ce qui est de l'émission d'obligations du 2 août, il s'agit de la date où les obligations seront livrées. C'est une émission d'obligations négociables. Elles ont, en fait, été vendues mardi matin.

Le sénateur Robichaud: Toutes?

M. King: Toutes.

Le président: Elles se sont vendues à prime.

M. King: Très rapidement.

Le sénateur Robichaud: Mardi dernier, il y a deux jours?

M. King: Oui. Ces obligations sont vendues en très grande partie à d'importantes institutions financières canadiennes et étrangères. La campagne qui débute en octobre et se termine au début novembre est celle des obligations d'épargne du Canada. Ces obligations sont vendues aux particuliers. L'obligation d'épargne du Canada est un instrument conçu pour répondre particulièrement aux besoins des épargnants.

Le sénateur Robichaud: Alors, est-ce que cette émission d'obligations vendues mardi dernier fait partie du montant des 21.1 milliards de dollars dont vous parlez?

M. King: Elles en seront débitées, oui.

Le président: Il me semble que l'une de vos difficultés vient de ce que vous demandez des fonds de réserve pour trois raisons. D'abord pour les transactions sur les marchés de changes, ensuite pour des obligations plus importants que vous ne les aviez prévues pour vos emprunts de l'année financière et enfin pour vos besoins de pouvoir d'emprunt, une fois l'année financière terminée. Ne voudrait-il pas mieux diviser ces imprévus en trois parties? Je pense qu'alors le Parlement comprendrait beaucoup mieux ce que vous faites. Il me semble, d'après ce que vous avez dit, qu'on peut raisonnablement prévoir un montant pour les marchés de change. Les sommes dont vous avez besoin en plus de celles que vous avez demandées pour l'année financière sont probablement des montants précis et on en connaît, par les années passées, le montant nécessaire après la fin de l'année financière.

M. King: Je ne suis pas un expert en procédure parlementaire, mais permettez seulement un commentaire de portée générale d'un fonctionnaire qui a la responsabilité d'élaborer les programmes d'emprunts et de formuler les recommandations au ministre des Finances. D'après ce que je puis comprendre, toute dépense d'un fonds du gouvernement ne peut se faire qu'avec l'autorisation du Parlement. Le pouvoir d'emprunt ne donne aucun droit de dépenser, il donne celui d'emprunter. Comme le ministre l'a expliqué, étant donné les besoins d'emprunts considérables et les marchés financiers très nerveux, si le pouvoir d'emprunt est strictement limité et compartimenté, il réduit la marge de manœuvre nécessaire au gouvernement pour qu'il s'adapte aux conditions du marché financier. Je suis très conscient, dans les fonctions que j'exerce, de l'importance du service de la dette publique et de l'envergure des opérations financières dans lesquelles nous nous engageons. Nous devons emprunter 7.1 milliards de dollars au cours de la présente année financière et des obligations d'une valeur de plus de 4 milliards de dollars arrivent à terme. Si en planifiant nos opérations de façon souple et efficace, nous

[Text]

talking about \$20 billion that has to be borrowed because of maturing debt and so on. So I think that is the reason for wishing that degree of flexibility with respect of borrowing authority, which is separate from the issue of Parliamentary control of spending.

There are procedures by which parliament does control the spending of the government, so providing some margin for flexibility in borrowing authority, it seems to me, allows the government to respond in a flexible way to manage its debt program as efficiently as possible. Certainly, on the basis of my understanding of parliamentary procedure, it does not give the government any more flexibility to spend. There is a separate procedure which controls government spending.

The Chairman: To follow through on your analogy, it is true that parliament has to control or, at least, approve the spending plans of the government. It is also true that parliament has to approve the revenue raising plans of the government—that is, the approval of the budget. Over the above the revenue raising is another area, which is the borrowing to cover the requirements of the government that are not covered by taxation and other normal revenues of the government. Therefore, I think your idea that just having control or approval of the spending authority is sufficient would not follow the full parliamentary procedure. I think it is clear that parliament must also approve revenue raising actions of the government, and that is what we are here for. What confuses the members of this committee is that you require a contingency. I don't think the committee is opposing the contingency at all; it is that you lump the number of reasons for the contingency together and say, "give us \$4 billion. We may spend it on foreign exchange transactions; we may spend it after the fiscal year has expired; we may spend it because our estimates are wrong." All of those may be valid reasons for spending the contingency, but you lump it into one figure. That is what causes everybody a problem.

Without tying your hands in any way, I think it should be quite possible for you to say, "We require a contingency for foreign exchange and we require a contingency for expenditures, most especially, that will occur after the end of the fiscal year and before we can get new borrowing authority."

I don't think we are going to solve that problem here, but I think it is something you should seriously consider for the future, because you would make the matter much clearer.

I realize it is easier for officials and for ministers to come and say, "Give us a general contingency fund. We will decide how we are going to use it." After all, if you believe in the concept of parliamentary control, it makes much more sense to be more specific and to explain why you want those contingencies, and I think you can do that without tying your hands. Mr. Drabble?

[Traduction]

pouvons seulement épargner 1 centième pour cent des intérêts sur une dette de cette importance, cela représente une somme considérable car il s'agit d'un emprunt d'environ 20 milliards de dollars, rendu nécessaire par des dettes qui arrivent à terme, etc... Je pense donc que c'est pour cette raison qu'on voudrait une certaine marge de manœuvre relativement à ce pouvoir d'emprunt, qui n'a rien à voir avec le contrôle que le Parlement exerce sur les dépenses.

Le Parlement dispose de moyens de contrôler les dépenses du gouvernement, et il me semble qu'en laissant une certaine marge de manœuvre dans le pouvoir d'emprunt, on laisserait à ce dernier la possibilité de gérer son programme d'emprunt de la façon la plus efficace possible. Certes, d'après ma connaissance de la procédure parlementaire, cela ne lui laisse pas plus de liberté dans ses dépenses. C'est une autre procédure qui contrôle les dépenses du gouvernement.

Le président: Pour continuer votre analogie, il est vrai que le Parlement a le contrôle, ou du moins qu'il approuve les programmes de dépenses du gouvernement. Il est aussi vrai que le Parlement doit approuver les programmes de financement du gouvernement, c'est-à-dire qu'il approuve le budget. En plus des recettes, il est une autre question, celle des emprunts qui doivent répondre aux besoins du gouvernement qui ne sont pas défrayés par l'impôt et ses autres recettes normales. C'est pourquoi je pense que de dire, comme vous le faites, que le seul contrôle ou la seule autorisation du pouvoir de dépenser suffit n'est pas entièrement conforme à la procédure parlementaire. Il est évident, je pense, que le Parlement doit approuver en outre les mesures que prend le gouvernement pour se financer, et c'est pour cette raison que nous sommes ici. Ce qui confond les membres du comité c'est que vous demandiez un fonds de réserve. Je ne pense pas que le comité s'y oppose le moins; vous réunissez les raisons pour lesquelles vous demandez ce fonds et déclarez: «donnez-nous 4 milliards de dollars. Nous les dépenserons peut-être dans des transactions des marchés de changes, peut-être après la fin de l'exercice financier ou peut-être pour corriger nos prévisions budgétaires.» Il se peut que toutes ces raisons soient valables mais vous regroupez tout et nous annoncez un chiffre. C'est la ce qui cause des difficultés à tout le monde.

Sans aucunement vous lier les mains, je pense qu'il vous serait tout à fait possible de dire: «Nous avons besoin de fonds pour imprévu afin d'intervenir sur les marchés de changes et pour certaines autres dépenses, particulièrement celles à faire après la fin de l'exercice financier, avant que nous n'ayons pu obtenir un nouveau pouvoir d'emprunt.

Je ne pense pas que nous résolvions ce problème ici, mais je crois que c'est une question que vous devriez envisager sérieusement pour l'avenir, car cela vous permettrait de présenter beaucoup plus clairement la question.

Je me rends bien compte qu'il est plus facile pour les fonctionnaires et les ministres de dire: «Donnez-nous une réserve globale pour imprévu. Nous déciderons de quelle façon nous l'utiliserons.» Mais, si vous croyez au principe du contrôle parlementaire, il vaudrait bien mieux être plus précis et expliquer pourquoi vous demandez ces fonds, ce qui me semble

[Text]

Mr. Drabble: I would like to make just one brief point, which does not by any means address all the issues you have raised, Mr. Chairman. But to the extent that you listed a third contingency, which might be that the fiscal requirement for this fiscal year has been underestimated, as you know all that is remaining of the borrowing authority, whether it has been utilized or not, is the \$4 billion at the end of the fiscal year. If, for example, it turned out that the fiscal needs of the government, excluding foreign exchange, let's say, were greater than that, then that contingency fund at the end of the fiscal year would be less than the \$4 billion. I would feel that essentially the \$4 billion, as you have indicated, is for some margin of manoeuvre arising either from foreign exchange or from the fact that there might be a delay in getting a new borrowing authority.

The Chairman: So we can reduce it to two items.

Mr. Drabble: I think it really is two items, yes.

Then you asked if it were not possible to give greater precision in these matters. I think this particular year has been a good example, Mr. Chairman, of the impossibility of that. For example, if on March 31 you had asked us how much of the borrowing authority the foreign exchange could use, I don't think we could have foreseen the degree of intervention and the degree of pressure on the Canadian dollar that developed in May and in June, and which resulted in heavy use of the standby lines and hence used up virtually and the margin of manoeuvre that we had.

It is clear from these figures that, except for \$44 million, it was virtually all utilized by the time we got the new borrowing authority. That was on the basis of an overall margin slightly in excess of \$3½ billion.

As the minister and Mr. King have indicated, there is an unpredictable element in the foreign exchange intervention, and if one, let's say, put forward a notional figure and then it turned out to be that there was really a need for a greater amount, then, of course, the alternative would be that one might have to accept less intervention, less borrowing to support the dollar in a period of weakness. The alternative situation Mr. King posed, which could also create a problem here, would be where one would like to intervene to moderate a very sharp increase in the exchange rate, and one would then be left really having the exchange rate move with less intervention than the government would normally have felt prudent.

The Chairman: Does that increase your cash balances?

Mr. Drabble: If there is a utilization of foreign exchange, then the cash balances in Canadian dollars are increased, yes.

Senator Roblin: Therefore, you do not need to borrow.

[Traduction]

faisable sans que vous ne vous engagiez trop. Monsieur Drabble?

M. Drabble: J'aimerais seulement faire un bref commentaire qui ne règle en aucune façon les questions que vous avez soulevées, mais, dans la mesure où vous avez parlé d'une troisième possibilité, qui serait que les besoins fiscaux, pour l'année financière en cours, auraient été sous-estimés, comme vous le savez, tout ce qui reste du pouvoir d'emprunt, utilisé ou non, est le montant de 4 milliards de dollars, à la fin de l'année financière. Si, par exemple, il s'avère que les besoins fiscaux du gouvernement, mis à part les marchés de changes, dépassent ce montant, par exemple, la réserve, à la fin de l'année financière sera alors inférieur à 4 milliards de dollars. Je dirais qu'en gros, le montant de 4 milliards doit servir, comme vous l'avez mentionné, à laisser une certaine marge de manoeuvre, soit pour intervenir sur les marchés de changes, soit pour parer au cas où l'obtention d'un nouveau pouvoir d'emprunt serait retardé.

Le président: Nous pouvons donc le réduire à deux rubriques.

M. Drabble: Je pense qu'il s'agit en fait de deux postes budgétaires, oui.

Vous avez ensuite demandé s'il n'était pas possible de donner plus de précisions à ce sujet. Je pense qu'on peut citer cette année-ci en exemple, monsieur le président, pour démontrer que c'est impossible. Par exemple, si vous nous aviez demandé, le 31 mars, quelle partie du pouvoir d'emprunt allait servir à intervenir sur les marchés de change, nous n'aurions pas pu prévoir les pressions qui ont commencé à se faire sentir sur le dollar canadien en mai et en juin et qui nous ont amené à faire une très grande utilisation de nos lignes de crédit et à épuiser presque toute la marge de manoeuvre dont nous disposions.

Ces chiffres démontrent bien, que mis à part le montant de 44 millions de dollars, notre pouvoir d'emprunt était presque entièrement utilisé lorsque nous en avons obtenu un nouveau. Nous avions alors une marge de manoeuvre globale d'un peu plus de 3.5 milliards de dollars.

Comme le ministre et M. King l'ont mentionné, il y a un élément imprévisible dans nos interventions sur les marchés de change et si on citait, par exemple, un chiffre pour donner une idée et qu'ensuite il s'avère qu'une somme plus élevée est nécessaire, nous n'aurions alors pas d'autre choix que de limiter nos interventions et de réduire les emprunts qui nous permettent de soutenir le dollar lorsqu'il est à la baisse. L'autre situation que M. King a évoquée et qui pourrait aussi poser un problème, serait celle où on aimerait intervenir pour ralentir une hausse très rapide du taux de change, on serait alors en fait obligé de le laisser fluctuer en intervenant moins que le gouvernement ne l'estimerait normalement prudent.

Le président: Est-ce que cela accroît vos soldes en caisse?

M. Drabble: S'il y a intervention sur les marchés de changes, les soldes en caisse en dollars canadiens s'en trouvent alors augmentés, oui.

Le sénateur Roblin: Donc, vous n'avez pas besoin d'emprunter.

[Text]

Mr. Drabble: But they involve a heavy utilization of the borrowing authority, senator, because we have drawn on the standby lines, and that includes that we are in the overall borrowing authority, whether we are borrowing in Canadian dollars or in U.S. dollars.

Mr. King: Perhaps I could respond to Senator Roblin's remark. That is correct over a period of a number of months. The contingency really is there to handle very sharp swings.

As was mentioned, there was a \$3 billion utilization of the borrowing authority during June for overseas for foreign exchange requirements, but that was a large number going through rapidly. It mainly built up our cash balances. It would be very disruptive, if one were in a situation of a shortage of borrowing authority, if one had to cut domestic borrowing. One would have to slash the treasury bill tender probably in half or even more than that in order to free up borrowing authority from that side.

Over five or six months that could be smoothed out, but the volumes of it, or the order of magnitude, would go through so quickly that it would be very disruptive to our domestic financial markets, if the government were forced to respond in a very abrupt way in those markets. It is true that over several months it will even out, however.

The Chairman: What information could you give us on April 30 as to the state of the borrowing authority and the contingency allowance that exists at that date, giving 30 days after March 31 in order to take into account your foreign exchange transactions up to that date?

Mr. King: Are you asking what we can tell you on April 30 next year?

The Chairman: Given that on March 31, 1983, this borrowing authority expires, except to the extent of \$4 billion, what information could you give us at that time, which effectively would be April 30, I believe, because you would need that time for any foreign exchange transactions? I believe they are reported a month later, are they not?

Mr. King: They are reported once a month, two business days after the month closes.

The Chairman: Then April 2 would be the date. What information could you give us then as to what you had used of the borrowing authority, what was left of the \$4 billion contingency and what had been spent on foreign exchange?

Mr. King: Precise figures could be provided at the time. What would be difficult, and I would say close to impossible, would be to predict what the use would be over the ensuing couple of months.

The Chairman: I am just asking for precise figures up to that time, of what use had been made and what would be left of the contingency fund.

Mr. King: With respect to the use of the borrowing authority for domestic purposes, all of the transactions are on public record. Therefore, that is the sort of information which is

[Traduction]

M. Drabble: Mais ces interventions impliquent une forte utilisation du pouvoir d'emprunt, sénateur, car nous devons tirer sur nos lignes de crédit, ce qui signifie que nous devons rester dans les limites de notre pouvoir d'emprunt global; que nous empruntions des dollars canadiens ou américains.

M. King: Je pourrais peut-être répondre au commentaire du sénateur Roblin. C'est exact pour un certain nombre de mois. La réserve sert en réalité à intervenir lorsque nous avons de très fortes fluctuations.

Comme on l'a déjà mentionné, on a utilisé 3 milliards de dollars du pouvoir d'emprunt au cours du mois de juin pour intervenir sur les marchés de change, mais il s'agissait d'une forte somme utilisée rapidement. Il en résulte surtout une augmentation de nos soldes en caisse. Ce serait très néfaste si on n'avait pas le pouvoir d'emprunt suffisant, s'il fallait réduire les emprunts à l'intérieur du pays. Il faudrait alors probablement réduire de moitié, voire plus, la mise en marché des bons du Trésor pour libérer de ce côté-là un certain pouvoir d'emprunt.

On pourrait aplanir cette difficulté en cinq ou six mois, mais les gros montants en cause s'écouleraient si rapidement que nos marchés financiers internes en seraient perturbés si le gouvernement était forcé d'intervenir de toute urgence dans ces marchés. Il est vrai, toutefois, qu'après plusieurs mois la situation se rétablirait.

Le président: Quels renseignements pourriez-vous nous donner le 30 avril sur le solde de votre pouvoir d'emprunt et le montant de la réserve dont vous disposeriez à cette date, en allouant 30 jours, après le 31 mars, pour tenir compte de vos transactions sur les marchés de changes jusqu'à cette date?

M. King: Nous demandez-vous ce que nous pourrions vous dire le 30 avril de l'an prochain?

Le président: Étant donné que ce pouvoir d'emprunt prend fin le 31 mars 1983, exception faite du montant de 4 milliards de dollars, quels renseignements pourriez-vous nous donner alors, c'est-à-dire le 30 avril, je crois, car vous auriez besoin de ce délai pour conclure des transactions sur les marchés de changes. On en fait rapport un mois plus tard, n'est-ce pas?

M. King: On en fait rapport une fois par mois, deux jours ouvrables après la fin du mois.

Le président: Ce serait alors le 2 avril. Quels renseignements pourriez-vous nous donner à ce moment-là sur la partie utilisée de votre pouvoir d'emprunt, sur le solde du montant de 4 milliards de dollars de réserve et sur le montant dépensé sur les marchés de change?

M. King: On pourrait alors vous donner des chiffres exacts. Ce qui serait difficile et je dirais presque impossible serait de prédire quelle utilisation nous devrions en faire au cours des deux mois qui suivraient.

Le président: Je ne demande que des chiffres exacts jusqu'à cette date, sur l'utilisation qui a été faite du pouvoir d'emprunt et sur le solde du fonds de réserve.

M. King: Pour ce qui est de l'utilisation du pouvoir d'emprunt à l'intérieur du pays, toutes les transactions sont consignées dans les dossiers publics. Il s'agit donc là de renseigne-

[Text]

available and accurate up to the day that you provide it, virtually. That could be made available. With respect to the foreign operations, as you have suggested, that is published only once a month so there is an element of lack there.

The Chairman: The first time it is published after March 31 you could give us a complete update on what had occurred during that fiscal year and what was left of the contingency fund for the purpose which we know. Is that available?

Mr. King: Certainly.

The Chairman: Would that be helpful to the members of the committee?

Senator Roblin: When you obtain your lines of credit from banks, under what authority do you do so? I gather you do not have any direct authority to do that. What is the mechanism?

Mr. King: There are two authorities under which we operate, both of which must be in place. One is that any borrowing operation has to be approved by Governor in Council. At the same time the standby lines are negotiated, or renegotiated—they have been renegotiated in the last year in this case—that is ratified by an Order in Council. So that provides the basic authority. In addition to that we must have borrowing authority available in order to do that.

Senator Roblin: So you need the two things.

Mr. King: Yes.

Senator Roblin: Presumably, then, when you established your line of credit, which you now tell me is \$6½ billion, that was covered by borrowing authority as well as by approval of the Governor in Council.

Mr. King: The borrowing authority is only used when the actual borrowing takes place.

The standby line of credit is simply an agreement we have with the banks to the effect that they will lend funds to us on request, subject, of course, to the condition that borrowing authority is available.

Senator Roblin: So, you put it in place but cannot draw that down without having the borrowing authority?

Mr. King: That is correct.

Senator Roblin: I suspect that one thing that is bothering some members of this committee is the fact that we are in a financial bind now, although that was not predicted last year when the budget was announced. Some members of Parliament would like to construe the doctrine of parliamentary responsibility for fiscal control a little more tightly than the government would like to. That seems to be the issue between some of us here.

I wonder if you could confirm whether or not there is any truth in the statements appearing in the press recently to the

[Traduction]

ments qui peuvent être obtenus à peu près n'importe quand et qui sont exacts ce jour-là. On peut fournir ces renseignements. Quant aux opérations à l'étranger, comme vous l'avez déjà dit, elles ne sont publiées qu'une fois par mois et il en manquerait donc une partie.

Le président: Quand ces renseignements sont publiés pour la première fois après le 31 mars, vous pourriez nous faire une mise à jour complète de ce qui s'est passé au cours de l'année financière et de ce qui reste du fonds de réserve devant servir aux fins que nous savons. Est-il possible d'obtenir ces renseignements?

M. King: Bien sûr.

Le président: Est-ce que cela pourrait être utile aux membres du comité?

Le sénateur Roblin: Quand vous obtenez un crédit des banques, en vertu de quel pouvoir l'obtenez-vous? Si j'ai bien compris rien ne vous autorise directement à le faire. Quel est le mécanisme?

M. King: Nous nous servons de deux autorisations, toutes deux nécessaires. D'abord, il faut que tout emprunt soit approuvé par le Gouverneur en conseil. Au moment où les lignes de crédit sont négociées ou renégociées—elles ont été renégociées l'an dernier pour ce cas-ci—cela est ratifié par un décret du conseil. C'est donc là l'autorisation de base. De plus, nous devons avoir déjà le pouvoir d'emprunt nécessaire.

Le sénateur Roblin: Vous avez donc besoin de deux choses.

M. King: Oui.

Le sénateur Roblin: Je suppose donc que lorsque vous avez obtenu votre ligne de crédit, qui d'après ce que vous me dites est maintenant de 6.5 milliards de dollars, vous aviez le pouvoir d'emprunt nécessaire ainsi que l'approbation du Gouverneur en conseil.

M. King: Le pouvoir d'emprunt n'est utilisé que lorsqu'un emprunt est effectivement contracté.

La ligne de crédit n'est rien d'autre qu'un accord que nous avons conclu avec les banques pour qu'elles nous prêtent des fonds sur demande, à condition, bien sûr, que nous disposions du pouvoir d'emprunt suffisant.

Le sénateur Roblin: Ainsi, après avoir conclu cette entente, vous ne pouvez tirer de fonds sans avoir l'autorisation d'emprunt?

M. King: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Je pense que certains membres de notre comité trouvent inquiétants que nous nous trouvions maintenant en difficultés financières alors que ce n'était pas prévu dans l'exposé budgétaire de l'an dernier. Certains parlementaires aimeraient qu'on se conforme un peu plus que le gouvernement ne le souhaite au principe voulant que le contrôle financier soit de la responsabilité du Parlement. Il semblerait que c'est là-dessus que nous ne sommes pas d'accord.

Je me demande si vous pourriez nous dire s'il y a un élément de vérité dans les déclarations que nous avons vu, dernière-

[Text]

effect that there will be a budget announced in the fall? Has not the minister made a statement that there would be?

L'honorable M. Bussières: Je ne sais pas si le ministre des Finances va faire une déclaration à cet effet. Cependant il a déjà indiqué qu'il drevrait être dans l'habitude du gouvernement de présenter des budgets à l'automne et nous venons d'en avoir un, mais je ne sache pas que ceci puisse signifier qu'il n'y aura pas un autre budget à l'automne.

Senator Roblin: I do not know what the minister means by his answer, but I simply tell him that my firm impression is that the government has announced that there will be a budget this fall, and if that is the case, then the question of how much money is required between now and the next budget becomes interesting. I think that that reinforces Senator Manning's point.

Perhaps the minister can give us a considered statement from the government as to whether there will be a budget. That would settle that question.

L'honorable M. Bussières: Cela ne r glerait pas le problème dans lequel on se trouve.  a revient à la réponse que j'ai donnée au sénateur Tremblay tantôt. Le budget de novembre dernier établissait les besoins financiers pour l'année qui s'en venait, à la lumière de la situation extrêmement difficile dans laquelle se trouvait l'économie canadienne. Un autre budget a été présenté en juin, qui est une mise à jour, à la lumière des faits nouveaux de la situation financière dans laquelle nous nous retrouvons. Un futur budget s'adresserait à la nouvelle année financière et non pas à celle que nous couvrons. Le budget de novembre indiquait les besoins financiers du gouvernement pour l'année courante. Le projet de loi que nous étudions demande un pouvoir d'emprunt pour pouvoir combler ces besoins financiers précis. Il s'adresse à cette année particulière, à la lumière des pertes de recettes encourues et suite à la récession et à l'augmentation de certains prix due à la situation économique. Comme je l'ai indiqué tantôt, c'est de la stricte prudence dans la gestion des affaires que d'avoir une autorisation d'emprunt qui correspond à nos besoins financiers, afin de pouvoir planifier la situation de l'emprunt de la façon la plus saine et la plus efficace possible. Cela est aussi utile afin de demander une marge de manœuvre qui permet des actions du gouvernement pour les opérations de change et qui permet également la souplesse additionnelle au cas où un nouveau pouvoir d'emprunt n'était pas adopté au début de l'année financière. C'est le but de la réserve et c'est la façon dont elle a été utilisée dans le passé. Ceci revient à ce que je disais tantôt au sénateur Tremblay à savoir: Demandons au moins le pouvoir d'emprunt, même si l'on sait que nos besoins financiers sont tels maintenant et revenons plus tard avec un autre pouvoir d'emprunt, par exemple à l'automne. Je pense que cela manquerait de prudence, cela ne donnerait pas à ceux qui ont à gérer au jour le jour la dette qui est nécessaire pour rencontrer les besoins financiers du gouvernement, la souplesse nécessaire pour obtenir une saine gestion de cette dette.

Senator Roblin: Well, I suppose that we are repeating ourselves at this stage, so I will not belabour the point. The government officials should have sufficient moneys to conduct

[Traduction]

ment, dans les journaux, déclarations selon lesquelles un budget serait présenté cet automne? Le ministre a-t-il fait une déclaration en ce sens?

Hon. Mr. Bussières: I don't know if the Finance Minister is going to make a statement to that effect. However, he has already indicated that the government should make a habit of presenting its budgets in the fall; we have just had one, but I'm not sure that that means there won't be another budget in the fall.

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas ce que le ministre a voulu dire par sa réponse, mais je lui dit simplement que j'ai nettement l'impression que le gouvernement a annoncé qu'il y aurait un budget cet automne, et, le cas échéant, il est intéressant de se demander de quelle somme on aura besoin d'ici la présentation de ce prochain budget. Je pense que cela vient étayer l'argumentation du sénateur Manning.

Peut-être que le ministre peut nous dire si le gouvernement envisage de présenter un budget. Cela r glerait la question.

Hon. Mr. Bussières: That would not solve the problem we're faced with. It brings us back to the answer I gave Senator Tremblay a short while ago. In light of the extremely difficult situation the Canadian economy was in, last November's budget established financial needs for the next year. Another budget was presented in June, an update, in light of new facts concerning the financial situation we are in. A future budget will be aimed at the new fiscal year, and not the current year. The bill we are studying requires a borrowing power that will meet these precise financial needs. It is aimed at this particular year, in light of the revenue losses incurred, the recession, and certain price increases due to the economic situation. As I said a short while ago, it is only prudent in business management to have a borrowing authority that corresponds to our financial requirements, so that we can plan the borrowing situation in the soundest and most efficient way possible. It is also useful in requesting manoeuvring room which allows the government to take action in exchange dealings, and also allows additional flexibility if new borrowing power was not passed at the beginning of the fiscal year. This is the purpose of having a reserve, and this is how it has been used in the past. This brings us back to what I was saying to Senator Tremblay a short while ago: Let's ask for at least the borrowing power, even if we know that our financial needs are such now, and let's come back later with another borrowing power—in the fall, for example. I think that would be unwise. It would not give those who must manage the debt from day to day what is needed to meet the financial needs of the government. They would not have the necessary flexibility for the sound management of the debt.

Le sénateur Roblin: Eh bien, je suppose que nous commen ons maintenant   nous répéter, je n'insisterai donc pas davantage. Les fonctionnaires de l'état devraient disposer de

[Text]

their affairs in a sensible way. They should have some elbow room, but the question that is left is whether they really need the large amount they have asked for, and in view of the catastrophic state of the public finances in this country at this time—and I do not think that that is an exaggeration—and the extraordinary doubling of the cash flow requirements that we have experienced in the past few months is of concern to some members of the committee, but I will leave it at that. I am not going to change his mind.

The Chairman: May I interject? I know I may be comparing apples and oranges now, but you say that the decline in government revenues is up to \$9 billion.

Senator Hicks: The increase in spending, plus the decline in revenue adds up to \$9 billion.

L'honorable M. Bussièrès: Exactement. 6.4 milliards de dollars, c'est la baisse de revenu. L'augmentation des dépenses est de 2.6.

The Chairman: Yes. In your statement to the other place, you stated:

Mr. Speaker, \$2.6 billion increase in projected expenditures plus the \$6.4 billion decline in government revenues adds up to a total of \$9 billion.

So, the shortfall goes up by \$9 billion, but the requirements go up by \$10.4 billion. If I add the requirement of the Unemployment Insurance Fund to \$9 billion, I come to \$11 billion, and I cannot balance the thing either way.

Senator Hicks: No, Mr. Chairman, you do not add the \$2 billion requirement of the Unemployment Insurance Fund to the \$9 billion. That is included in the \$2.6 billion the minister referred to in the first sentence of that paragraph.

Then, if you read the balance of the minister's statement, it is perfectly clear that he refers to the carry-over authority of \$3.5 billion, plus the \$6.6 billion borrowing authority in Bill C-111, plus the \$7 billion he has asked for in this borrowing authority bill, plus the \$4 billion contingency. That adds up to the \$21.1 billion.

The minister's statement is very clear, indeed.

The Chairman: At least I have the figures now. I will go back to my question. As I understand it, your deficit has increased by \$9 billion, and your cash requirements have increased by \$10.4 billion. What I am trying to do is correlate those two figures. There is something in addition to the \$9 billion which may be partially due to the unemployment insurance shortfall, but that is \$2 billion. Therefore, it is still not balanced.

L'honorable M. Bussièrès: Est-ce que M. Georgas pourrait expliquer le document que l'on retrouve à la page 8 du

[Traduction]

sommes suffisantes pour bien diriger leurs affaires. Ils doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre, mais on ne sait toujours pas s'ils ont vraiment besoin du montant énorme qu'ils ont demandé, et, étant donné la situation désastreuse des Finances publiques du pays, à l'heure actuelle—et je ne pense pas exagérer—et le fait que les besoins de fonds aient par extraordinairement doublé ces derniers mois, certains membres du comité trouvent la situation très inquiétante, mais je n'en dirai pas davantage. Je ne vais pas changer d'idée.

Le président: Puis-je vous interrompre? Je sais que je compare peut-être des pommes et des oranges, mais vous dites que les recettes du gouvernement seraient réduites d'un montant aussi considérable que 9 milliards de dollars.

Le sénateur Hicks: L'accroissement des dépenses et la baisse des recettes donnent un solde de 9 milliards de dollars.

Hon. Mr. Bussièrès: Exactly. Revenue has dropped by 6.4 billion dollars. Expenditures have increased by 2.6 billion.

Le président: Oui. Dans votre déclaration à l'autre endroit, vous avez dit:

Monsieur l'Orateur, l'augmentation de 2.6 milliards de dollars des dépenses prévues et la réduction de 6.4 milliards de recettes du gouvernement donnent un montant global de 9 milliards de dollars.

Ainsi, les recettes diminuent de 9 milliards de dollars mais les dépenses augmentent de 10.4 milliards de dollars. Si j'ajoute les décaissements du fonds d'assurance-chômage au montant de 9 milliards de dollars, j'arrive à 11 milliards de dollars, et je ne puis de toute façon arriver à un équilibre.

Le sénateur Hicks: Non, Monsieur le président. Vous n'ajoutez pas le montant de 2 milliards de dollars dont la caisse d'assurance-chômage a besoin à celui de 9 milliards de dollars. Cela est compris dans le montant de 2.6 milliards de dollars que le ministre a mentionné dans la première phrase de cet alinéa.

Ensuite, si vous lisez le reste de la déclaration du ministre, il est bien clair qu'il veut parler du pouvoir d'emprunt reporté de 3.5 milliards de dollars, plus celui de 6.6 milliards de dollars accordé par le projet de loi C-111, plus celui de 7 milliards de dollars qu'il a demandé dans ce projet de loi demandant un pouvoir d'emprunt, plus le montant de 4 milliards de dollars pour réserve. Cela donne un total de 21.1 milliards de dollars.

La déclaration du ministre est vraiment limpide.

Le président: J'ai maintenant les chiffres, au moins. Je vais revenir à ma question. Si j'ai bien compris, votre déficit a augmenté de 9 milliards de dollars et vos besoins se sont accrus de 10.4 milliards de dollars. J'essaie maintenant d'établir une corrélation entre ces deux chiffres. Il y a une somme en plus du montant de 9 milliards de dollars qui peut être en partie due au déficit de la caisse d'assurance-chômage, mais il s'agit de 2 milliards de dollars. Par conséquent, ce n'est pas encore équilibré.

Hon. Mr. Bussièrès: Could Mr. Georgas explain the document on page eight of the budgetary document, indicating how the total balance is reconciled?

[Text]

document budgétaire, qui indique comment concilier la balance totale.

Mr. Chris Georgas, Chief, Fiscal Forecasting and Budget Analysis, Department of Finance: In the November budget papers you can see that the deficit goes from \$10.5 billion to \$19.6 billion, and as you mentioned, financial requirements go from \$6.6 billion to \$17.1 billion. Part of the difference is in the unemployment insurance account, the specified purpose accounts of \$2.2 billion in the unemployment insurance account. That is about \$2.5 billion. There are other specified purpose accounts other than the unemployment insurance account.

The Chairman: They do not come into the budget deficit?

Mr. Georgas: That is right, and they relate to the government's pension accounts and some other minor accounts.

The Chairman: Perhaps you could file with the committee the balance sheet on that point.

Mr. Georgas: Yes, I could present it.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, M. King, le directeur de la question des marchés de capitaux veut s'excuser auprès de vous. Il avait un vol   11 h 30 qui implique une connection   Toronto, de telle sorte qu'il a d  s'absenter. Je veux présenter ses excuses   monsieur le président et aux membres du comité.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Senator Roblin?

Senator Roblin: As a matter of curiosity, the \$2 billion projected deficit in the unemployment insurance fund is not included in the budgetary deficit figure. How is it financed?

L'honorable M. Bussières: La Loi sur l'assurance-chômage contient une disposition où il y a un rajustement dans le compte des primes de l'assurance-chômage à l'automne.   chacune de ces périodes, à l'automne, un financement intérimaire est fait. Lorsque nous connaissons la partie déficitaire, il y a une augmentation des primes correspondant aux besoins, pour renflouer la caisse de l'assurance-chômage; si je me souviens bien, c'est à l'automne. C'est donc un réajustement *post-factum*. Si nous nous référons à l'automne dernier, il y a eu une baisse des primes de l'assurance-chômage au moment où quelques mois après, on avait un accroissement très rapide du taux de chômage qui exigeait de tirer des fonds plus substantiels à la caisse d'assurance-chômage.  tant donné la mécanique qui est prévue dans la Loi sur l'assurance-chômage, avec le surplus qui avait été rencontré, car nous avions connu une diminution de l'assurance-chômage au cours de l'année précédente, il y avait eu un surplus dans les revenus. Cela apportait une réduction des primes. Maintenant l'effet inverse se produira cet automne.

Le sénateur Flynn: Au mois de janvier.

Senator Roblin: So I think what the minister is saying to me is that the Unemployment Insurance Act has a provision in it that enables it to finance its temporary deficits; is that correct? I want to warn the minister that I have been asking this

[Traduction]

M. Chris Georgas, chef, prévisions financières et analyse budgétaire, ministère des Finances: Dans les documents du budget de novembre, on peut voir que le déficit passe de 10.5 milliards à 19.6 milliards et, comme vous l'avez mentionné, les besoins financiers passent de 6.6 milliards à 17.1 milliards. Une partie de cette différence est due au compte de l'assurance-chômage, les comptes affectés à des fins définies pour un montant de 2.2 milliards de dollars qui font partie du compte de l'assurance-chômage. C'est environ 2.5 milliards de dollars. Il y a d'autres comptes affectés à des fins déterminées mis à part le compte d'assurance-chômage.

Le président: Ils ne sont pas inclus dans le déficit budgétaire?

M. Georgas: C'est exact, et il s'agit de comptes de pensions du gouvernement et d'autres comptes mineurs.

Le président: Vous pourriez peut-être déposer ce bilan auprès du comité.

M. Georgas: Oui, je pourrais le présenter.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, Mr. King, the Director of Capital Markets Division, would like to be excused. He had an eleven-thirty flight with a connection in Toronto, so he had to leave. I would like to convey his regrets to Mr. Chairman and the members of the committee.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Par simple curiosit , étant donné que le déficit de 2 milliards de dollars que l'on prévoit dans la caisse d'assurance-chômage ne fait pas partie du déficit budgétaire, j'aimerais savoir comment il est financé?

Hon. Mr. Bussières: The Unemployment Insurance Act contains a provision for making an adjustment in the unemployment insurance premiums account in the fall. For each period in the fall, an interim financing is done. Once we know what the deficit is, premiums are increased according to needs, to set the unemployment insurance fund back on its feet again. This happens in the fall, if I remember correctly. It is therefore a *post factum* adjustment. If we look back at what happened last fall, we see that unemployment insurance premiums fell, and a few months later the unemployment rate rose very quickly, so that more substantial sums had to be drawn from the unemployment insurance fund. Given the mechanism provided in the Unemployment Insurance Act, with the surplus that resulted from the reduction in unemployment insurance during the previous year, there was a surplus of revenues. This resulted in a reduction in premiums. Now, the situation will be reversed in the fall.

Senator Flynn: In January.

Le sénateur Roblin: Je pense donc que le ministre me dit qu'une disposition de la Loi sur l'assurance-chômage prévoit que la caisse de l'assurance-chômage peut financer ces déficits temporaires, est-ce exact? Je tiens   prévenir le ministre que

[Text]

question in the Senate and have not as yet received a positive reply so I will try him and see how I get along. I have been asking the government leader in the Senate whether the government intended to make up the deficit in the unemployment insurance fund, which is estimated at \$2 billion, by increasing the wage tax on employers and employees, or whether it was going to be provided in whole or in part out of the consolidated fund. I take it from what you are telling me, that as far as you know, at the present time it is going to come from the wage tax.

L'honorable M. Bussières: Comme je l'ai indiqué tantôt, il y a une disposition dans la Loi sur l'assurance-chômage qui apporte une révision des primes chargées à l'employeur et à l'employé. Au moment où cette révision aura été faite, des propositions seront faites au cabinet.   l'automne, au moment où cela sera présenté au cabinet, le gouvernement prendra une décision à cet effet. Je ne peux pas présumer des décisions du gouvernement. Je vous énonce simplement les dispositions de la Loi.

Senator Roblin: I thank the minister. That is understandable. I am trying to get a feel of what this cash deficit means to the Canadian economy if I can. Last year the federal government borrowings, I think, occupied about 44 per cent of the total marketable security fund that was made available by the Canadian economy. Of that, 44 per cent went to the federal government, bond issues and other forms of financing. I should like to know if that figure is correct? Is it also correct to say that this encompassed about some \$8 billion or \$9 billion of the federal borrowings? In other words, the federal government borrowed \$8 billion or \$9 billion in one way or another from the market last year and that was 44 per cent of the total amount borrowed. Are those figures in the ball park?

L'honorable M. Bussières: Dans les emprunts du gouvernement fédéral l'an dernier, on recouvrira   peu près 38 p. 100 des obligations qui ont été émises, au total, au Canada. Maintenant, si on regarde les emprunts de tous les gouvernements et des corporations canadiennes au Canada et sur les marchés étrangers, les emprunts du gouvernement canadien ne comptent que pour 15 p. 100 de ce total des emprunts de financement, soit par les gouvernements provinciaux, les municipalités et le secteur privé—des emprunts à l'intérieur et à l'étranger.

Senator Roblin: How much was the federal borrowing within Canada?

L'honorable M. Bussières: L'an dernier—pour l'année 1981-1982, je n'ai pas la ventilation pour cela, ici—en 1981-1982, ce serait 9,4 milliards de dollars total d'emprunt au Canada—des emprunts domestiques du gouvernement canadien.

Le sénateur Tremblay: Du gouvernement fédéral?

L'honorable M. Bussières: Oui, du gouvernement fédéral, de 9 milliards 418 millions de dollars.

[Traduction]

j'ai posé cette question au Sénat et que je n'ai pas encore reçu de réponse définitive; je vais donc essayer de la lui poser pour voir comment il s'en tire. J'ai demandé au leader du gouvernement au Sénat si le gouvernement avait l'intention de combler le déficit de la caisse d'assurance-chômage, déficit qu'on évalue à 2 milliards de dollars, en augmentant la cotisation des employeurs et des employés, ou s'il allait le combler en tout ou en partie à même le fonds consolidé. D'après ce que vous me dites, je crois comprendre, que pour autant que vous sachiez, on pense pour le moment que ce déficit sera comblé par l'augmentation des cotisations.

Hon. Mr. Bussières: As I indicated a short while ago, there is a provision in the Unemployment Insurance Act for reviewing employer and employee premium charges. Once they have been reviewed, proposals will be made to the Cabinet. In the fall, when the proposals are made, the government will make a decision. I cannot make assumptions about the decisions the government will make. I am simply stating the provisions of the act.

Le sénateur Roblin: Je remercie le ministre. On le comprend. J'aimerais, si je le pouvais, avoir une idée de ce que ce déficit signifie pour l'économie canadienne. L'an dernier, les emprunts du gouvernement ont constitué, je pense, environ 44 p. 100 des valeurs mises en marché sur l'économie canadienne. Les émissions d'obligations et autres formes de financement du gouvernement fédéral ont absorbé 44 p. 100 du marché. J'aimerais savoir si ce chiffre est exact. Est-il aussi juste de dire qu  cela représente environ 8 ou 9 milliards de dollars en emprunt du gouvernement fédéral? Autrement dit, le gouvernement fédéral a emprunté, d'une façon ou d'une autre, de 8 à 9 milliards de dollars sur le marché, l'an dernier et cela représentait 44 p. 100 de tout l'argent emprunté. Est-ce que ces chiffres sont valables?

Hon. Mr. Bussières: For money borrowed by the federal government last year, approximately thirty-eight percent of all bonds issued in Canada will be recovered. Now if we look at the money borrowed by all levels of government and Canadian corporations in Canada, and on foreign markets, money borrowed by the Canadian government makes up only fifteen percent of the total of financing loans taken out by either the provincial governments, municipalities or the private sector, at home or abroad.

Le sénateur Roblin: Quel montant le gouvernement fédéral a-t-il emprunté au Canada?

Hon. Mr. Bussières: Last year—for 1981-1982, I don't have the breakdown for that here—in 1981-1982, there would have been a total of 9.4 billion dollars borrowed in Canada—domestic borrowing undertaken by the Canadian government.

Senator Tremblay: By the federal government?

Hon. Mr. Bussières: Yes, by the federal government: nine billion, four hundred and eighteen million dollars.

[Text]

Senator Roblin: I thank the minister. That is \$9.4 billion in Canada by the federal government representing about 38 per cent of the borrowings on the domestic market.

Hon. Mr. Bussières: The bond market.

Senator Roblin: The reason why I asked the question is that we are now looking at a borrowing bill of \$17.1 billion to cover the cash requirements apart from the foreign exchange requirement, which may be up to another \$4 billion. That is about double what we borrowed in the domestic market last year. One naturally has to ask oneself what is going to happen to that poor old domestic market this year if we try to get that much out of it for the federal government. Where does that leave the private sector, and what do you think it is going to do to interest rates?

Senator Charbonneau: It is compounding the problem.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, dans le discours que je faisais à la Chambre des communes pour présenter le projet de loi, j'avais indiqué les pourcentages d'épargne que l'on avait connus l'an dernier et que l'on connaît actuellement au Canada. Il y a donc des épargnes disponibles pour le financement des besoins d'emprunt du gouvernement. Je pense qu'on ne peut pas laisser de côté les besoins d'emprunt, sans les comparer au montant d'épargne qui est disponible. Je pense qu'au Canada les épargnes augmentent d'un montant très considérable cette année, par rapport à l'an dernier; il y a donc de l'argent disponible.

Si vous permettez, monsieur le président, je pourrais dire qu'il est évident que les gens partagent l'inquiétude du gouvernement vis-à-vis de l'économie canadienne. C'est pourquoi les gens répondent positivement à l'action du gouvernement qui a été présentée au budget du mois de juin, et c'est pourquoi les Canadiens comprennent également pourquoi le gouvernement, dans la conjoncture actuelle, prend une position responsable et, au lieu de sabrer dans les dépenses, maintient les argents disponibles auprès des gouvernements provinciaux, dans ses programmes soit d'investissements en capital ou encore de transferts directs aux individus, afin de ne pas alourdir le poids et le fardeau de la crise que nous traversons.

Senator Roblin: I had simply observed that last year the cash requirements were a third of what they are estimated to be for 1982. I know that the rate on savings has gone up, I think it is 14 or 15 per cent now, to a very high rate indeed.

The Chairman: What is the latest figure?

Hon. Mr. Bussières: It is 13.3 per cent. In 1981 the rate was 12 per cent and in the United States it was 5 per cent.

The Chairman: What does the 13.3 per cent refer to?

Hon. Mr. Bussières: The first quarter of 1982.

Senator Roblin: I appreciate that the rate of saving is better this year, and that is a good thing from your point of view. But it certainly has not tripled. That is what has happened to your cash requirement as you presented it to us.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je remercie le ministre. Le gouvernement a emprunté 9.4 milliards de dollars au Canada, ce qui représente à peu près 38 p. 100 des emprunts sur le marché intérieur.

L'honorable M. Bussières: Le marché des obligations.

Le sénateur Roblin: Si j'ai posé cette question c'est que nous étudions maintenant un projet de loi demandant un pouvoir d'emprunt de 17.1 milliards de dollars pour répondre aux besoins de liquidité, mises à part les sommes nécessaires pour intervenir sur les marchés de change, sommes qui pourraient représenter 4 milliards de dollars de plus. C'est à peu près le double de ce que nous avons emprunté sur le marché intérieur l'an dernier. On est forcément amené à se demander ce qui se passera sur ce pauvre marché intérieur cette année, si le gouvernement fédéral essaie d'emprunter ce montant. Que restera-t-il au secteur privé, et quel effet pensez-vous que cela aura sur les taux d'intérêt?

Le sénateur Charbonneau: C'est aggraver le problème.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, in the speech I made in the House of Commons to introduce the bill, I indicated the savings percentages for last year, as well as the current savings percentages in Canada. There are therefore savings available for the financing of government borrowing needs. I don't think borrowing needs have to be brought into the picture or compared with the amount of savings available. I think that in Canada, savings are increasing considerably this year, compared with last year; there is therefore money available.

If you would allow me, Mr. Chairman, I can tell you that it is obvious that people are as concerned as the government is about the Canadian economy. That is why they are responding positively to the government action presented in the June budget; that is why Canadians also understand why, in the present circumstances, the government is taking a responsible position and, rather than slashing expenditures, it is keeping monies available to the provincial governments, in its capital investments programs or else in programs of direct transfers to individuals—this to avoid increasing the burden of the crisis we are experiencing.

Le sénateur Roblin: J'ai seulement fait remarquer que les besoins de liquidité de l'an dernier n'était qu'un tiers de ce qu'on prévoit pour l'année 1982. Je sais que le taux d'épargne a augmenté, je pense qu'il est de 14 ou 15 pour cent, maintenant, un niveau vraiment très élevé.

Le président: Quel est le dernier chiffre?

L'honorable M. Bussières: Il est de 13.3 p. 100. En 1981, il était de 12 pour cent et de 5 pour cent aux  tats-Unis.

Le président: Ce 13.3 p. 100 porte sur quelle période?

L'honorable M. Bussières: Le premier trimestre de 1982.

Le sénateur Roblin: Je reconnais que le taux d'épargne est plus élevé cette année, et que c'est une bonne chose à votre point de vue. Mais il n'a certainement pas triplé, ce qui est arrivé   vos besoins d'argent, d'après ce que vous nous avez dit.

[Text]

The Chairman: Do you not think the corporate requirements might be up a bit?

Senator Roblin: They are going to have to be and I think they will be because no one will invest in money in the corporate field. It is a good thing, too, because when the provinces get through, to say nothing of the municipalities, the portion available to the private sector will be small.

The Chairman: Perhaps you should return to your questioning.

Senator Roblin: It is just that you have a good point and I wanted to be sure that you made it.

In looking at the magnitude of our debt, we are going to borrow \$17.1 billion before the \$4 billion contingency item and, yet, the interest on the debt alone is \$17.7 billion. So the borrowing just about covers the interest on the national debt. That must be a sobering reflection for those who are advancing our public affairs.

The Chairman: I don't think that requires an answer.

Senator Roblin: No, it does not.

L'honorable M. Bussières: Monsieur le président, je me permettrai un commentaire. Il est évident qu'on est très conscient de l'importance du service de la dette, et c'est pourquoi le ministre des Finances, au nom du gouvernement, a pris, dans le budget du mois de juin les moyens afin de réduire l'inflation, de ramener l'économie sur la voie de la reprise. Je suis convaincu que vous comprendrez, concernant les effets négatifs que nous subissons à cause de la récession, que lorsque l'inflation aura été réduite et que l'économie aura repris, on aura des effets positifs de cette reprise, de la même façon qu'on a des effets négatifs actuellement de la récession, de telle sorte qu'on verra même les revenus augmenter, au lieu des milliards de pertes de revenus dont je parlais tantôt; les taux d'intérêt baisseront également, car nous aurons une réduction importante des taux d'inflation, de sorte que nous pourrions revenir à une position financière beaucoup plus intéressante pour le gouvernement et pour les Canadiens.

Cependant, ce que je dis, c'est que pendant cette période de crise, même si c'est la volonté du gouvernement de vouloir réduire ses besoins financiers et de vouloir réduire les emprunts, il maintient le cadre fiscal actuel parce que, justement, on est dans une période difficile, et ce n'est pas le temps de sabrer dans les dépenses afin de vouloir alléger le déficit au moment, justement, où on a des millions de Canadiens en chômage.

Senator Roblin: I will reserve my political comments for the house. We try not to get partisan in committee.

The Chairman: I notice that you have been assiduously avoiding any political comments.

Senator Roblin: All I am trying to do is get the facts. I think if you read my line of questioning you will see that facts are my main interest, although I do slip in the odd comment that might be considered personal.

[Traduction]

Le président: Ne pensez-vous pas que les besoins des sociétés aient augmenté quelque peu?

Le sénateur Roblin: Il faudra qu'ils augmentent, et je pense que c'est ce qui se passera sinon personne n'investira dans ce secteur. Cela vaut mieux, car lorsque les provinces en auront fini, sans parler des municipalités, il ne restera pas grand chose au secteur privé.

Le président: Vous devriez peut-être en revenir aux questions.

Le sénateur Roblin: C'est seulement que vous aviez là un point important et que je tenais à ce que vous le mentionniez.

Si on considère l'importance de notre dette, nous allons emprunter 17.1 milliards de dollars sans tenir compte de la réserve de 4 milliards de dollars et pourtant le seul intérêt de la dette est déjà de 17.7 milliards de dollars. Ainsi, cet emprunt équivaut à peu près à l'intérêt de la dette nationale. Cela devrait donner de quoi réfléchir à ceux qui dirigent nos affaires publiques.

Le président: Je ne pense pas que cela demande de réponse.

Le sénateur Roblin: Non, il n'y a pas à répondre.

Hon. Mr. Bussières: Mr. Chairman, if I may, I'd like to make a few comments. Obviously, we are very aware of the importance of debt servicing, and that is why the Finance Minister took, on behalf of the government, steps to reduce inflation and put the economy back on the road to health. I am convinced that, as regards the negative effects of the recession we are now experiencing, you will understand that once inflation has been reduced and the economy improves, positive effects will follow from the improvement—just as we are currently experiencing the negative effects of the recession. We will even see revenues climb, instead of the billions of dollars in revenue losses I was just talking about; interest rates will also drop, because there will be a significant drop in the rate of inflation. We will be able to put ourselves in a financial position that is much more favourable for the government and for the Canadian people.

However, what I am saying is that during this crisis period, even if the government wishes to reduce its financial requirements and reduce borrowing, it is maintaining the current fiscal limits because we are, after all, in a difficult period. Now is not the time to slash spending in order to trim the deficit, when there are at this very moment millions of Canadians unemployed.

Le sénateur Roblin: Je vais réserver mes commentaires d'ordre politique pour le Sénat. Nous nous efforçons d'éviter le parti-pris en comité.

Le président: Je remarque que vous avez toujours pris soin d'éviter tout commentaire d'ordre politique.

Le sénateur Roblin: Tout ce que je veux c'est connaître les faits. Je pense que si vous revoyez mes questions vous constaterez que je m'intéresse surtout aux faits, même s'il m'arrive à l'occasion de faire une remarque que l'on peut considérer personnelle.

[Text]

The Chairman: Of course, you would admit that one man's facts are another man's comments.

Senator Roblin: You have a point there, Mr. Chairman. I am just going to say that I hope the minister is right. After all three strikes and you are out. That is not a fact; that is a comment.

The Chairman: I should explain, Mr. Minister, that both Senator Roblin and I are from Manitoba.

Senator Roblin: I do not know whether I should do this and I am not sure whether the minister would care to undertake to accommodate me but, if there are no further questions and if the committee will allow it, I would like to open up a new subject.

The Chairman: Before you do, I believe Senator Hicks may have a few more questions.

Senator Hicks: No. I think the facts are very clearly before us, and I think we have been wasting time for about an hour now by going over and over the same thing. All this committee has to do is decide whether we are agreed to recommend that the minister may be given authority to borrow funds up to the end of this fiscal year or whether we think he should only be allowed to borrow up to the half way point of the fiscal year and then come back to us again. But the facts are perfectly clear to me.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like your direction on this matter. The President of the Treasury Board made a statement yesterday about the 6 per cent restraint policy of the government. I would have liked to have questioned him about this matter yesterday when he was here, but in view of the fact that we took up all of his time until 6 o'clock, it did not seem fair to anybody that I should try to do so. I wonder whether the present minister has any inclination to answer some questions on that point. I do not think I should press it if he is reluctant to do so because it is not fair to spring it on him.

The Chairman: As far as the committee is concerned, we are here to satisfy members that they have had the widest possible examination of the subject. The matter is germane to the general problem that we are studying, so I think, as far as the chair is concerned, those questions would be in order. Whether or not the minister can answer is another matter but I think you should ask him.

L'honorable M. Bussières: Vous me permettez un bref commentaire, monsieur le président.

Le président du Conseil du Trésor a bien indiqué qu'il y avait un sous-comité de ministres qui était chargé de l'administration de la politique du 6 et du 5 p. 100 sur les prix. Je ne suis pas membre de ce comité de ministres, et je pourrais manquer d'expertise et d'information pour répondre aux questions du sénateur.

[Traduction]

Le président: Vous admettriez, bien sûr, que ce qui est un énoncé des faits pour une personne est un commentaire pour une autre.

Le sénateur Roblin: Vous avez peut-être raison, monsieur le président. Je voulais seulement dire que j'espérais que le ministre ait raison. Après trois prises vous êtes retiré. Ce n'est pas un fait, c'est un commentaire.

Le président: Je devrais préciser, monsieur le Ministre, que le sénateur Roblin et moi-même sommes tous deux du Manitoba.

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas si je puis me le permettre et je ne suis pas sûr que le ministre soit de mon avis, mais si il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais, avec la permission du comité aborder un autre sujet.

Le président: Avant, je crois que le sénateur Hicks a peut-être d'autres questions à poser.

Le sénateur Hicks: Non. Je pense que nous avons eu un exposé très clair des faits et que nous avons perdu notre temps pendant à peu près une heure en répétions continues. Notre comité n'a qu'à décider si nous acceptons de recommander que le ministre obtienne l'autorisation d'emprunter des fonds d'ici la fin de l'année financière ou si nous pensons qu'il ne devrait pouvoir emprunter que jusqu'à la moitié de l'exercice financier et revenir demander un nouveau pouvoir d'emprunt plus tard. Les faits me semblent tout à fait clairs.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais connaître votre avis sur cette question. Le président du Conseil du Trésor a fait une déclaration hier au sujet de la politique de la politique de restriction de 6 p. 100 du gouvernement. J'aurais aimé lui poser des questions à ce sujet, hier, lorsqu'il était ici, mais, étant donné qu'il a utilisé tout le temps de parole qui lui était imparti jusqu'à 18 heures, il m'a semblé que j'aurais abus  si je l'avais fait. Je me demande si le ministre qui est avec nous aujourd'hui serait prêt à répondre à quelques questions à ce propos. Je ne pense pas devoir insister si cela lui répugne, car ce serait injuste de le prendre au dépourvu.

Le président: Dans la mesure où le comité est en cause, nous sommes ici pour que ses membres puissent faire l'examen le plus complet possible de la question. C'est une affaire apparent e à la question générale que nous étudions, et je pense, dans la mesure où la présidence est concernée, que ces questions seraient recevables. Que le ministre veuille y répondre ou non, c'est une autre affaire, mais je pense que vous devriez le lui demander.

Hon. Mr. Bussières: I would like to comment briefly, if I may, Mr. Chairman.

The chairman of the Treasury Board did say that there was a sub-committee of ministers responsible for handling the six-percent and five-percent policy on prices. I am not a member of the committee, and so I may lack the expertise and information necessary to answer the Senator's questions.

[Text]

Senator Roblin: In that case I do not think it is fair to burden the minister with the questions. I will have to find somebody else to talk to about the subject.

The Chairman: Would you like to try a question?

Senator Roblin: I don't want to force my luck. He has been pretty good to me so far and I don't want to embarrass him. I will wait.

The Chairman: It is your judgement.

Senator Roblin: I will restrain myself.

The Chairman: Are there any other questions? Then we thank you, Mr. Minister, for coming to the committee and for being so forthcoming in your answers. We are always happy to see Mr. Drabble and Mr. Georgas. Thank you.

The committee adjourned

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Dans ce cas, je ne pense pas qu'il soit convenable de presser le ministre de questions. Je devrai m'adresser à quelqu'un d'autre pour en parler.

Le président: Aimeriez-vous poser une question?

Le sénateur Roblin: Je ne voudrais aller trop loin. Il a été bien disposé à mon égard jusqu'ici et je ne voudrais pas l'embarrasser. J'attendrai.

Le président: Comme vous voulez.

Le sénateur Roblin: Je vais me retenir.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Nous vous remercions donc, monsieur le Ministre, d'être venu au comité et d'avoir été aussi aimable dans vos réponses. Nous sommes toujours heureux de voir M. Drabble et Georgas. Merci.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT

From the Department of Finance:

The Honourable Pierre Bussières, P.C., Minister of State.

Du Ministère des Finances:

L'honorable Pierre Bussières, c.p., ministre d'État.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;
Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division;
Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Policy Division.

Du Ministère des Finances:

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;
M. G. W. King, directeur, Division des marchés des capitaux;
M. C. Georgas, chef, Division de la politique fiscale.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, July 28, 1982

Le mercredi 28 juillet 1982

Issue No. 59

Fascicule n° 59

Second and Final Proceedings on:

The Subject-matter of Bill C-125 "An Act
to provide supplementary borrowing authority
for the fiscal year 1982-83"
and

Deuxième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Projet de loi C-125, «Loi
attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire
pour l'année financière 1982-83»
et

Complete proceedings on:

Seule et unique séance sur:

Bill C-125 "An Act to provide supplementary borrowing
authority for the fiscal year 1982-83"

Le projet de loi C-125 «Loi attribuant un pouvoir
d'emprunt supplémentaire pour l'année financière
1982-83»

REPORTS OF THE COMMITTEE

RAPPORTS DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, July 20, 1982:

"With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-125, intituled: "An act to provide supplementary borrowing authority", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, July 28, 1982

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., for the second reading of the Bill C-125, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Argue, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

ORDRES DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 20 juillet 1982:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-125, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mercredi 28 juillet 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-125, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 28, 1982
(59)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 3:35 p.m. to examine and consider the subject-matter of Bill C-125, "An Act to provide supplementary borrowing authority" and to consider Bill C-125, "An Act to provide supplementary borrowing authority".

Present: The Honourable Senators D. D. Everett, (Chairman), Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Hicks, Robichaud, and Roblin. (8)

In attendance: Mr. Peter Dobell, from the Parliamentary Centre.

Appearing:

The Honourable Pierre Bussières, P.C., Minister of State (Finance).

From the Department of Finance the following witnesses were heard:

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;
Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Policy Division;
Mr. R. Miller, Chief, Capital Markets Division.

At 5:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 JUILLET 1982
(59)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 35 pour examiner et étudier la teneur du projet de loi C-125 «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire» et pour étudier le projet de loi C-125, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Présents: Les honorables sénateurs: D. D. Everett (président), Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Hicks, Robichaud et Roblin. (8)

Aussi présent: M. Peter Dobell, du Centre parlementaire.

Comparaît

L'honorable Pierre Bussières, c.p., ministre d'État (Finances).

Témoins: Du ministère des Finances:

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;
M. C. Georgas, chef, Division de la politique fiscale;
M. R. Miller, chef, Division des marchés des capitaux.

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

July 29, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-125, "An Act to provide supplementary borrowing authority" has in obedience to the order of reference of Wednesday, July 28, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred the subject-matter of Bill C-125, "An Act to provide supplementary borrowing authority", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto has, in obedience to its Order of Reference of Tuesday, July 20, 1982, examined the said subject-matter and now reports upon the same.

On Thursday, July 22, and on Wednesday, July 28, the Committee held meetings attended by The Honourable Pierre Bussières, Minister of State for Finance, assisted by Mr. Bernard J. Drabble, Associate Deputy Minister, Mr. G. W. King, Director, Capital Markets Division, Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Forecasting and Budget Analysis and Mr. R. G. H. Miller, Chief, Securities Markets and Debt Management.

The Minister opened with an account of factors explaining the need for the additional borrowing authority beyond the \$6.6 billion already provided under Bill C-111. He noted that there were two main causes: a very significant decline in revenue due mainly to the slow down in the economy and some increases in expenditure. Specifically he provided the following information.

A. Reduction in revenue:

—reduction in tax receipts	\$4,500 million
—decline in oil revenues due to fall in international price and lowering of energy taxes	1,500 million
—modifications in tax proposals since the November 1981 budget (limit on taxation of interest income)	<u>410 million</u>
	\$6,410 million

B. Increased expenses

—increased cost of debt service	\$1,100 million
—energy related costs due to delay in passage of legislation	1,100 million
—job creation projects	300 million
—fiscal arrangements adjustments	<u>150 million</u>
	\$2,650 million
Total	\$9,060 million

Previously the financial needs of the government had been calculated at \$10,000 million, which had been covered by \$6,600 million authorized in Bill C-111 and \$3,500 million which had been carried over from previous years. Of the

RAPPORT DU COMITÉ

Le 29 juillet 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel on a renvoyé le Projet de loi C-125 intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juillet 1982, examiné ledit Projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi C-125, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», avant que ce projet de loi ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 20 juillet 1982, étudié la teneur dudit projet de loi et en fait maintenant rapport.

Le jeudi 22 juillet et le mercredi 28 juillet le Comité a tenu des réunions où l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État aux Finances, a été le principal porte-parole du gouvernement, assisté de MM. Bernard J. Drabble, sous-ministre associé; G. W. King, directeur, Division des marchés des capitaux, C. Georgas, chef, Prévisions fiscales et analyses budgétaires et R. G. H. Miller, chef, Marchés des titres et gestion de la dette publique.

Le ministre a d'abord rappelé les raisons qui justifient le nouveau pouvoir d'emprunter au-delà des 6,6 milliards de dollars prévus en vertu du projet de loi C-111. Il a surtout insisté sur deux raisons: une baisse très appréciable des recettes attribuable au ralentissement de l'économie, et la hausse des dépenses. A ce sujet, il a fourni les renseignements suivants:

A. Baisse des recettes:

—diminution des entrées fiscales	4 500 millions \$
—diminution des revenus pétroliers attribuable à la baisse des prix internationaux et les réductions fiscales sur les ressources énergétiques	1 500 millions \$
—modification des propositions fiscales depuis le budget de novembre 1981 (plafonnement de l'impôt frappant les revenus d'intérêts)	<u>410 millions \$</u>
	6 410 millions \$

B. Hausse des dépenses

—coût accru du service de la dette	1 100 millions \$
—coûts relatifs à l'énergie attribuables au retard à adopter certains projets de loi	1 100 millions \$
—projets de création d'emplois	300 millions \$
—rajustement des accords fiscaux	<u>150 millions \$</u>
	2 650 millions \$
Total:	9 060 millions \$

Les besoins de trésorerie du gouvernement avaient été antérieurement fixés à 10 milliards de dollars dont 6,6 milliards étaient autorisés par le projet de loi C-111 et 3,5 milliards étaient reportés des années antérieures. Sur les 11 milliards

\$11,000 million authority requested in Bill C-125, \$7,000 million represented the anticipated requirement in 1982-83 and \$4,000 represented a contingency for 1983-84 until new borrowing authority had been provided.

Several members of the Committee expressed concern at the size of the borrowing authority being sought. Given the extent of the error in the calculations of need since the November 1981 budget, as had been made clear in the Minister's opening statement, they suggested that it would be preferable for the government to reduce its current request and to make a further request late in the autumn or over the winter for the contingency funds needed for 1983-84. By that time, requirements for the next stage could be made more precisely.

In the course of attempting to respond to this broad argument, the Minister and officials identified three principal reasons why the government needed authority to borrow large sums of money:

(a) To cover the regular operations of government. The need for authority for this purpose was more regular and predictable, but the Committee could not secure any projections on need on a month to month basis. It was suggested that a major requirement was to support large bond sales and the annual autumn sale of Canada Savings Bonds, to the extent that such sales went beyond a rolling over of previously authorized borrowings.

(b) To support intervention in the foreign exchange markets in order to defend the Canadian dollar or to cushion violent shifts in the dollar in either direction. The need for borrowing authority for this purpose was quite unpredictable, and could involve large amounts. All but \$44 million of the \$3.6 billion contingency authority had been utilized in the spring 1982 operation to defend the Canadian dollar. Even if stand-by authority to borrow funds had been negotiated with foreign banks, parliamentary approval of borrowing authority was needed before any funds could actually be borrowed.

(c) A contingency authority to carry over into the next fiscal year, to be available in case of need until such time as Parliament had passed a new borrowing authority. There could be delay if an election were being held or other parliamentary business had intervened, as had happened earlier this year. It was not possible to borrow under Governor-General's warrants.

In response to the suggestion that the Committee might find the request for borrowing authority more acceptable if the total amount were to be segmented and apportioned to the separate needs, the Minister and his officials argued that this would reduce flexibility and could in certain circumstances lead to higher costs for borrowing. They did agree that it would be possible at the end of April to provide complete and detailed figures on the state of the contingency borrowing authority as of the fiscal year end, but they could not predict need in the following months.

demandés dans le projet de loi C-125, 7 milliards représentent les besoins de trésorerie prévus pour 1982-1983 et 4 milliards constituent un fonds d'éventualités pour 1983-1984 jusqu'à ce que le gouvernement obtiens un nouveau pouvoir d'emprunt.

L'importance du pouvoir d'emprunt demandé a suscité l'inquiétude de plusieurs membres du Comité. Compte tenu des erreurs qui ont grandement faussé le calcul des besoins de trésorerie du gouvernement depuis le budget de novembre 1981, comme l'a clairement affirmé le ministre dans sa déclaration d'ouverture, ces membres ont suggéré plutôt au gouvernement de réduire sa demande et de revenir à la charge à la fin de l'automne ou au cours de l'hiver pour obtenir les fonds d'éventualités requis pour 1983-1984. D'ici là, on pourrait établir avec plus de précisions les besoins de trésorerie pour la prochaine étape.

En réponse à cette argumentation d'ordre général, le ministre et ses collègues ont donné trois raisons pour lesquelles le gouvernement devait obtenir le pouvoir d'emprunter d'importantes sommes d'argent:

a) D'abord, pour assurer les opérations ordinaires du gouvernement. A ce chapitre, le pouvoir d'emprunt est plus régulier et prévisible, mais le Comité n'a pu obtenir aucune prévision quant aux besoins de trésorerie mensuels. On a laissé entendre que c'était en vue de soutenir d'importantes ventes d'obligations ainsi que la vente annuelle d'obligations d'épargne du Canada qui a lieu en automne, dans la mesure où ces ventes requéraient plus qu'une simple reconduction des pouvoirs d'emprunt antérieurs.

b) Deuxièmement, pour permettre au gouvernement d'intervenir sur les marchés de change étrangers afin de soutenir le dollar canadien ou d'amortir les fortes variations de la devise dans un sens ou dans l'autre. Le pouvoir d'emprunt à cette fin est très imprévisible et peut exiger d'importantes sommes. Les crédits de 3,6 milliards de dollars, mis à la disposition du gouvernement avaient, à l'exception de 44 millions de dollars, servi au printemps de 1982 à soutenir le dollar canadien. Même si un pouvoir d'emprunt temporaire avait pu être négocié avec les banques étrangères, il faudrait que le Parlement l'approuve avant que des fonds puissent effectivement être empruntés.

c) Troisièmement, pour accorder au gouvernement un pouvoir d'emprunt pour éventualités jusqu'à la prochaine année financière, mettant des fonds à sa disposition jusqu'au moment où le Parlement autorisera un nouveau pouvoir d'emprunt. Il se pourrait que des élections ou d'autres affaires parlementaires interviennent et retardent ce moment, comme cela s'est produit plus tôt cette année. Il est en effet impossible d'emprunter sur ordonnance du gouverneur général.

A la suggestion du Comité qui trouvait plus acceptable que le montant total de l'emprunt requis soit réparti par chapitre selon les besoins, le ministre et ses officiels ont rétorqué que cela réduirait leur marge de manœuvre et pourrait dans certains cas entraîner des coûts d'emprunt plus élevés. Ils ont convenu cependant qu'il leur serait possible de fournir, à la fin d'avril, des chiffres complets et détaillés sur l'état du pouvoir d'emprunt pour éventualités à la fin de l'année financière, mais ils étaient incapables de prévoir les besoins de trésorerie au cours des prochains mois.

The Committee made it clear that parliamentary approval of borrowing was a necessary part of the control of the executive by the legislature. It was not sufficient to claim that Parliament already exercised control through the approval of expenditure estimates. Parliament also traditionally considered the government's proposals for raising revenue including the authority to borrow.

There was some discussion of the extent to which the size of the government's money needs might serve to keep up the rate of interest. The Minister claimed that in 1981-82 the government had only taken up 38 percent of funds raised in the market. Against the argument that the government's needs in 1982-83 were much greater than the previous year, he stated that private sector demand was reduced this year and that personal savings rates in Canada had risen from 12 per cent in 1981 to 13.3 per cent for the first quarter of 1982. He contrasted these figures with a personal savings rate in the United States of 5 per cent in 1981.

The Committee noted that Bill C-125 took account of its earlier criticism of Bill C-111. In the past, the contingency borrowing authority in the amount of about \$3.5 billion had been carried over for several years without being revised or renewed. The Committee observed with satisfaction that Bill C-125 cancelled all previous outstanding borrowing authorities as of the end of the fiscal year. The bill as reviewed by the Committee at this point sought a new contingency borrowing authority of up to \$4 billion for the next fiscal year, treating it however as part of a larger request for \$11 billion borrowing authority. Members of the Committee objected to this linkage and suggested that the government make a separate request later in the year for the necessary contingency borrowing authority for the next fiscal year.

Respectfully submitted,

Le président

D. D. Everett

Chairman

Le Comité a clairement laissé entendre que l'autorisation parlementaire d'emprunter faisait nécessairement partie du contrôle de l'exécutif par le législatif. Il ne suffit pas de prétendre que le Parlement exerce déjà ce contrôle en approuvant le budget des dépenses. Le Parlement a toujours été saisi des propositions du gouvernement visant à obtenir d'autres montants, y compris le pouvoir d'emprunter.

On s'est également demandé dans quelle mesure l'importance des besoins de trésorerie du gouvernement maintiendrait les taux d'intérêt à leurs niveaux élevés actuels. Le ministre a soutenu qu'en 1981-1982 le gouvernement n'avait absorbé que 38 pour cent des fonds disponibles sur le marché. A ceux qui lui signalaient que les besoins du gouvernement en 1982-1983 étaient beaucoup plus grands que l'année précédente, le ministre a déclaré, à sa décharge, que la demande du secteur privé avait diminué cette année et que le taux de l'épargne personnelle au Canada était passé de 12 pour cent en 1981 à 13,3 pour cent durant le 1^{er} trimestre de 1982. Il a fait ressortir à cet égard que le taux d'épargne personnelle aux États-Unis n'a atteint que 5 pour cent en 1981.

A propos du projet de loi C-125, le Comité a noté qu'on avait bien tenu compte des critiques qu'il avait formulées au sujet de projet de loi C-111. En effet, le pouvoir d'emprunter un montant de 3,5 milliards de dollars au titre des éventualités était autrefois reconduit d'une année à l'autre sans qu'il soit révisé ou réexaminé. Le Comité est heureux de constater que le projet de loi C-125 annule tous les pouvoirs d'emprunt encore en vigueur et ce, à la fin de l'exercice financier. D'après l'actuel projet de loi, tel que revu par le Comité jusqu'ici, le gouvernement pourra emprunter un nouveau montant de 4 milliards de dollars à titre de fonds d'éventualités durant le prochain exercice financier, dans le cadre toutefois d'un pouvoir global d'emprunt de 11 milliards de dollars. Les membres du Comité se sont opposés à cette formule d'intégration en proposant que le gouvernement soumette une nouvelle demande plus tard dans l'année en vue d'obtenir le pouvoir d'emprunter à ce chapitre durant le prochain exercice financier.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, July 28, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-125, to provide supplementary borrowing authority, and to consider the bill.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, when we met last week your staff and the chairman were charged with the responsibility of preparing draft reports on the prestudy of Bill C-124 and Bill C-125. This has been done and copies will be circulated. We were to meet today and consider those draft reports. What happened was that Bill C-125 passed the other place and came to the Senate. When I talked to the deputy leader yesterday he rather thought that the bill would be referred to committee last night and that we would be dealing with the bill today. In fact, the bill is still in the Senate for second reading, and I understand Senator Roblin will be making a speech on it in a short while.

Senator Flynn: Is the report on Bill C-125?

The Chairman: We have reports on Bill C-124 and Bill C-125. You should have two documents.

In light of that, the minister, who at this point needs a pair of roller-skates and a fast horse, because he is moving around a great deal, had agreed to come thinking he would be giving evidence on Bill C-125. I considered the matter when I came into the committee room. The minister has to go to Whitehorse tonight, and, if you agree, we would have him give evidence on Bill C-125 as it is before the Senate now; then, if the matter is referred to the committee by the Senate today, we will meet at 9.30 tomorrow morning and perhaps ask the Assistant Deputy Minister, Mr. Drabble, to come and give evidence, because the minister will not be in town. Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreeed.

Senator Robichaud: If we cannot agree tonight we will have to meet again tomorrow morning, but if we can dispose of the bill tonight why should we meet at 9.30 tomorrow morning?

The Chairman: I think we have to meet if the Senate refers the bill to us tonight. What we are dealing with here is a pre-study of the bill. If after second reading the Senate were to refer the bill to the committee—and I have no control over that—we would have to meet tomorrow. However, having heard the evidence of the minister we would not require any further evidence from him. Mr. Drabble would be standing by, if that is feasible, although it may be that we would not have to hear any evidence from him at that stage; that would be in the hands of the committee.

Senator Flynn: The debate is now going on in the Senate, and if the bill is passed on second reading and is referred to the committee we would have to meet, one way or the other.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 juillet 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 15 heures 30, pour étudier la teneur du projet de loi C-125 portant attribution d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire et pour faire l'examen du projet de loi.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, lors de la réunion de la semaine dernière on a confié à votre personnel ainsi qu'au président la responsabilité de préparer des rapports préliminaires sur l'étude provisoire des projets de loi C-124 et C-125. Ces rapports ont été rédigés et vous en recevrez des exemplaires. Nous devons nous réunir aujourd'hui pour faire l'étude de ces rapports préliminaires. Entre temps, l'autre endroit a adopté le projet de loi C-125 et l'a renvoyé au Sénat. Le leader adjoint m'a dit hier qu'il pensait que même si le projet de loi était renvoyé au comité le jour même, nous l'étudierions aujourd'hui. En fait, le projet de loi en est encore à l'étape de la deuxième lecture au Sénat, et je crois savoir que le sénateur Roblin en parlera d'ici peu.

Le sénateur Flynn: Le rapport porte-t-il sur le projet de loi C-125?

Le président: Nous avons des rapports sur les projets de loi C-124 et C-125. Vous devriez avoir deux documents.

Ceci dit, bien que le ministre soit très pressé, il a accepté de venir témoigner sur le projet de loi C-125. J'ai pensé en arrivant ici, qu'étant donné que le ministre devait se rendre à White Horse ce soir, nous pourrions, avec votre permission, lui permettre de témoigner sur le projet de loi C-125 tel qu'il est maintenant présenté au Sénat, et ensuite, s'il nous était renvoyé plus tard dans la journée, nous pourrions nous réunir à 9 h 30, demain, et, peut-être, demander alors au sous-ministre adjoint, M. Drabble, de venir témoigner, car le ministre ne sera pas en ville. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Robichaud: Si nous ne pouvons nous mettre d'accord ce soir, nous devons revenir demain matin, mais si nous pouvons terminer notre étude du projet de loi ce soir, pourquoi reviendrions-nous à 9 h 30 demain matin?

Le président: Je pense qu'il le faudra si le Sénat nous renvoie le projet de loi ce soir. Pour le moment, nous ne faisons qu'une étude préliminaire. Si, après l'étape de la deuxième lecture, le Sénat renvoyait le projet de loi au comité—et je n'ai aucun contrôle là-dessus—nous pourrions nous réunir demain. Cependant, comme nous aurions déjà entendu le témoignage du ministre il n'aurait pas à revenir. M. Drabble serait présent, s'il le pouvait, même si on n'avait plus à lui demander de témoigner à cette étape; tout dépendra du comité.

Le sénateur Flynn: Le Sénat a déjà commencé le débat sur ce projet de loi et s'il était adopté en deuxième lecture et renvoyé au comité nous devrions nous réunir, de toute façon.

[Text]

Senator Robichaud: Can we not meet for ten minutes? Why should it be at 9.30? Why can it not be at 12 noon?

The Chairman: Because something may break on Bill C-124. Any further comments? . . .

Then I would ask, Mr. Minister, if you would make an opening statement and bring us up to date on the bill.

L'honorable Pierre Bussières (ministre d'État (Finances)): Monsieur le président, je vous remercie. Mes commentaires seront très brefs. Au début de mes remarques la semaine dernière, j'ai indiqué aux membres de votre comité, au moment où nous étions en train de faire une préétude du projet de loi C-125, que le leader du gouvernement et les leaders des partis d'opposition à la Chambre des communes étaient en discussion afin d'examiner les possibilités d'en arriver à une entente. Tout ceci étant afin d'éviter d'utiliser les dispositions de l'article 75(c) qui réglemente la Chambre, ce qui veut dire une entente entre les partis sur une clause acceptable d'adopter le bill à la Chambre des communes. Le résultat de ces négociations a fait que le projet de loi a été étudié dans toutes ses étapes par la Chambre des communes, la journée même. La conséquence pour le projet lui-même est qu'à l'article deuxième du projet de loi initial, il y a eu une modification. La somme totale du pouvoir d'emprunt qui était demandée a été réduite de 11 milliards de dollars à 7 milliards de dollars, de telle sorte que les 4 milliards de dollars qu'il y avait en plus des besoins financiers exprimés pour des réserves ont été enlevés du projet de loi. Ceci a permis d'en arriver à une entente entre les partis, à la Chambre des communes, pour obtenir un passage rapide du projet de loi. C'est l'état actuel de la législation, monsieur le président.

Je n'ai pas autre chose à ajouter aux remarques préliminaires que j'avais faites la semaine dernière, lors de mon témoignage, sauf d'informer les membres de votre comité du fait de cette situation. Je vous remercie, monsieur le président.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

We have had tabled with the committee a paper entitled "Reasons for the change to the federal fiscal position in 1982-83 since the November 1981 budget." I have asked that copies of that be circulated to honourable senators, and perhaps we could take a little time to peruse it.

I wonder if we could have Mr. Georgas take us through that very quickly?

Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Policy Division, Department of Finance: At the last meeting I attended honourable senators asked about the difference that arose in the deficits between the last two budgets and the difference in financial requirements. Briefly, the budgetary deficit increased \$9,060 million for 1982-83 between the two budgets. As was stated by the minister on the June budget, budgetary revenues declined by \$6.4 billion, and that was due to a \$4.5 billion loss because of the impact of the recession on various taxes—personal income, corporate income. There was a \$1.5 billion loss because of a lower than expected international oil price and the impact that has on our budgetary revenues. The rest of it was due first to about \$350 million that we had estimated on a preliminary basis as the cost of the measures being discussed to limit the

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: La séance ne pourrait-elle pas durer dix minutes? Pourquoi à 9 h 30? Pourquoi pas à midi?

Le président: Parce qu'il peut y avoir un imprévu dans l'étude du projet de loi C-124. D'autres commentaires? . . .

Je vous invite alors, monsieur le ministre, à faire une déclaration préliminaire pour nous dire où en sont les choses dans l'évolution de ce projet de loi.

The Honourable Pierre Bussières (Minister of State (Finance)): Thank you, Mr. Chairman. My comments will be brief. In my opening remarks last week, I indicated to the members of your committee, when we were doing a pre-study of Bill C-125, that the leader of the government and the leaders of the opposition parties in the House of Commons were engaged in discussions to examine the possibilities of coming to an agreement. All this to avoid using the provisions of section 75(c), which regulates the House, meaning an agreement between the parties on an acceptable clause to pass the Bill in the House of Commons. As a result of these negotiations, the Bill was studied that very day in all its stages, by the House of Commons. As far as the Bill itself is concerned, section two of the initial Bill was modified. The total amount of borrowing power requested was reduced by eleven billion dollars, to seven billion, so that the four billion dollars, as well as the financial requirements that had been indicated for the reserves, were removed from the Bill. This allowed the parties to come to an agreement in the House of Commons, to obtain the swift passage of the Bill. This is the present state of the legislation, Mr. Chairman.

I have nothing to add to the preliminary remarks I made last week when I gave evidence, except to inform the members of the committee that the situation exists. Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci, monsieur le Ministre.

On a déposé auprès du comité un document qui s'intitule: «Les raisons motivant les modifications apportées à la position financière du gouvernement fédéral en 1982-1983 depuis le budget de novembre 1981.» J'ai demandé d'en distribuer des exemplaires aux sénateurs et nous pourrions peut-être prendre quelques minutes pour les consulter.

Je me demande si nous pourrions dire à M. Georgas de nous en donner un très bref aperçu?

M. C. Georgas, chef, Division de la politique financière, ministère des Finances: Lors de la dernière réunion à laquelle j'ai participé, les sénateurs m'ont posé des questions sur la différence entre les déficits des deux derniers budgets et les besoins financiers. Bref, entre les deux budgets, le déficit budgétaire a augmenté de 9,060 millions pour l'année 1982-1983. Comme le ministre l'a déclaré dans le budget de juin, les recettes budgétaires ont diminué de 6.4 milliards de dollars, ce qui est dû à une perte de 4.5 milliards de dollars entraînée par des répercussions de la récession sur les différents impôts—les revenus des particuliers et les revenus des sociétés. Une perte de 1.5 milliard de dollars est due à un prix international du pétrole moins élevé que prévu, ce qui a une incidence sur nos recettes budgétaires. Le reste de cette diminution est dû,

[Text]

taxation of interest income for mortgages and equity. The budgetary expenditures increased by \$2.65 billion. A large part of that was because of higher interest rates, and with the higher deficit we do have to borrow more and pay interest on that. There was \$1.1 billion because we could not make certain energy-related payment to the corporations in 1981-82 without the Energy Security Act being passed, and because that was passed after the end of the fiscal year 1981-82 we had to make provision to pay those funds, mostly related to petroleum incentive payments, in 1982-83. There was about another \$400 million, as you will recall, for direct employment programs that were announced around March by the Minister of Labour.

Senator Charbonneau: Mr. Chairman, can we ask questions as we go along?

The Chairman: If the committee agrees. Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Charbonneau: Mr. Georgas, you say in this paper:

In addition the deferral of \$1.1 billion in energy-related expenditures.

Would that not change the budgetary deficit from last year, 1981-82?

Mr. Georgas: Yes, it made it lower to that extent.

That gives us the budgetary deficit change of \$9 billion. In order to get down to the financial requirements change of \$10.5 billion, several factors have to be taken into account, and they are contained in the non-budgetary transactions. Traditionally, the non-budgetary transactions provide funds to the government that they can use, I guess, in lieu of borrowing, the general fiscal borrowing authority we are talking about here. A large part of the funds comes from build up in the balance of the pension accounts. Usually the unemployment insurance account is more or less balanced, and this is what we had assumed back in the November budget. However, given the much higher unemployment rates we had to allow for an increase in the deficit in the unemployment insurance account of \$1.95 billion over and above what was in the November budget, and that contributes to this very large decrease in the specified purpose accounts, \$2,485 billion.

There was also another item in there related to the Energy Security Act. We have an agreement with the provinces to pay them one-half of our oil export tax revenues on crude oil exports, and we could not do that until the Energy Security Act or its substitute was passed. Those expenses had to be pushed out into the next year, and this gives us a bit more of a claim, about \$400 million to \$500 million, in the specified

[Traduction]

premièrement au coût estimatif d'environ 350 millions de dollars que l'on a prévu sur une base préliminaire pour les mesures envisagées de réduction de l'imposition des intérêts sur les prêts hypothécaires et le capital-action. Les dépenses budgétaires se sont accrues de 2.65 milliards de dollars. Cette augmentation est en grande partie due au taux d'intérêt plus élevé et à l'accroissement du déficit, ce qui nous oblige à emprunter davantage pour payer les intérêts. Il y avait aussi un montant de 1.1 milliard de dollars qui vient de ce que nous n'avons pas pu, en 1981-1982, faire certains paiements aux sociétés, de l'énergie étant donné que la Loi sur la sécurité énergétique n'était pas encore adoptée et qu'elle ne l'a été qu'après la fin de l'année financière 1981-1982, ce qui nous a obligé de prévoir des fonds en 1982-1983 pour faire ces paiements qui consistent principalement en encouragements au secteur pétrolier. Il y avait aussi un autre 400 millions de dollars, qui, vous vous en souviendrez, devait servir aux programmes d'emploi direct que le ministre du Travail a annoncé vers le mois de mars.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur le président, pouvons-nous poser des questions au fur et à mesure?

Le président: Si le comité y consent. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Georgas, vous dites dans ce document:

En plus du report d'un montant de 1.1 milliard de dollars en dépenses concernant l'énergie.

Est-ce que cela ne devrait pas changer le déficit budgétaire de l'an dernier, soit l'année financière 1981-1982?

M. Georgas: Oui, il s'en est trouvé réduit de ce montant.

Le déficit budgétaire s'en trouve réduit de 9 milliards. Pour calculer le changement de 10.5 milliards de dollars dans nos besoins financiers, il faut tenir compte de plusieurs facteurs qui font partie des transactions non budgétaires. Ordinairement, des transactions non budgétaires permettent au gouvernement de disposer de fonds qu'il peut utiliser, je suppose, au lieu d'emprunter, c'est-à-dire de se servir du pouvoir d'emprunt en général que nous étudions maintenant. Une grande partie des fonds provient de l'augmentation du solde des comptes de pensions. Ordinairement, le compte de l'assurance-chômage est plus ou moins équilibré, et c'est ce que nous avons pris pour acquis dans le budget de novembre. Cependant, étant donné que le taux de chômage est plus élevé que prévu, nous avons dû prévoir pour le déficit du compte d'assurance-chômage un montant de 1.95 milliard de dollars de plus que dans le budget de novembre et c'est ce qui explique, en grande partie, cette très forte diminution de 2.485 milliards de dollars des comptes servant à des fins définies.

Il y avait aussi un autre poste budgétaire concernant la Loi sur la sécurité énergétique. Nous sommes convenus avec les provinces de leur verser la moitié de nos recettes provenant de la taxe sur nos exportations de pétrole brut et nous ne pouvions faire ces versements tant que la Loi sur la sécurité énergétique ou son équivalent n'avait pas été adopté. Il a fallu reporter ces dépenses sur l'année suivante, ce qui augmente un peu nos

[Text]

purpose account. On loans, investments and advances—and there is a large number of these loans that we give out, and we expect repayment—we expect the repayments now to be \$150 million greater than before.

The item "Other Transactions" is quite interesting. As you are aware, we had a very successful Canada Savings Bond campaign last fall, and as a result we lowered our borrowing in other instruments, Treasury bills. With Canada Savings Bonds, we do not pay the interest on a large proportion for several years, so it does not have a cash impact on our financial statement. However, the accrued interest is recorded in the budgetary expenditures, so that the extra interest we would gain on the CSBs is recorded as part of that \$78.1 billion in the budgetary expenditures. Because we are not paying it we have to account for it somehow, so we credit it, something like \$800 million; we have to credit that into a special account, a debt and interest account, and that becomes a source of funds to us over and above what we would have had before.

The Chairman: I wonder if I could interrupt there. Other than revenue dependency I thought there was very little accrual in the budget.

Mr. Georgas: There is, but public debt charges is one of the cases where there is accrual.

Senator Robichaud: I wonder how you can term the last November bond issue as a successful bond issue, when the Government of Canada guaranteed 19½ per cent interest on the bonds. I am not being critical, just inquisitive.

Mr. Georgas: It could be termed successful from many points of view. It did raise quite a bit of money for the government. It is certainly successful from the point of view of the people who are holding the bonds.

The Chairman: You mean it makes them as happy as the government.

Senator Robichaud: You make me laugh by saying that, Mr. Georgas. You said it was a very successful bond issue. No, you did not say "very", you said it was a successful bond issue. At 19½ per cent, and cashable after one year, on November 6, how can it be successful?

Senator Charbonneau: The sales were successful.

Mr. Georgas: The sales were successful.

Senator Robichaud: The sales were, certainly.

Mr. Georgas: You can look at it in various ways.

Senator Robichaud: I will not pursue the point.

The Chairman: You never played that in New Brunswick, did you?

[Traduction]

dépenses, soit d'environ 400 à 500 millions de dollars. Pour ce qui est des prêts, des investissements et des avances—et nous consentons un grand nombre de ces prêts et en attendons les remboursements—nous prévoyons maintenant qu'on nous remboursera 150 millions de dollars de plus que prévu.

Le poste «autres transactions» est très intéressant. Comme vous le savez, notre campagne de vente d'obligations d'épargne du Canada de l'automne dernier a été couronnée de succès, ce qui nous a permis de réduire nos emprunts faisant appel à d'autres instruments, comme les bons du Trésor. Comme nous n'avons pas, avant plusieurs années, à verser l'intérêt d'une grande partie du montant emprunté en obligations d'épargne du Canada, cet emprunt n'a pas d'incidence sur notre bilan. Cependant, les intérêts accumulés sont inscrits dans les dépenses budgétaires, ce qui fait que les intérêts supplémentaires que nous n'avons pas à payer sur la somme empruntée en obligations d'épargne du Canada sont inscrits comme faisant partie de ces dépenses budgétaires de 78.1 milliards de dollars. Bien que nous ne les versions pas, nous devons tout de même en tenir compte de quelque façon, et c'est pourquoi nous créditons ce montant d'environ 800 millions de dollars. Nous devons inscrire ce crédit dans un compte spécial, un compte de dettes et d'intérêts et cela devient pour nous une source financement qui vient s'ajouter au montant dont nous disposons déjà.

Le président: Je me demande si je pourrais vous interrompre. Je pensais que mis à part l'aspect recettes, le budget n'avait que très peu augmenté.

M. Georgas: Il y a des augmentations, le service de la dette publique étant un des cas où on peut le constater.

Le sénateur Robichaud: Je me demande comment vous pouvez dire que l'émission d'obligations de novembre dernier a été couronnée de succès quand le gouvernement du Canada a garanti un taux d'intérêt de 19.5 pour cent sur ces obligations. Ce n'est pas une critique, mais une question.

M. Georgas: Elle l'a été à bien des points de vue. Elle a permis de fournir un montant considérable au gouvernement. Elle a certainement été couronnée de succès du point de vue de ceux qui ont acheté ces obligations.

Le président: Vous voulez dire qu'ils sont aussi contents que le gouvernement.

Le sénateur Robichaud: Vous me faites rire, là, M. Georgas. Vous dites que cette émission d'obligations a remporté le plus grand succès. Non, vous n'avez pas dit le plus grand succès vous avez dit qu'elle était couronnée de succès. Comment peut-on dire cela à propos d'obligations ayant un taux d'intérêt de 19.5 encaissables un an après le 6 novembre?

Le sénateur Charbonneau: Les ventes ont été couronnées de succès.

M. Georgas: Les ventes ont été couronnées de succès.

Le sénateur Robichaud: Les ventes, certainement.

M. Georgas: On peut le voir de différentes façons.

Le sénateur Robichaud: Je n'insisterai pas davantage.

Le président: Vous n'avez jamais joué à ce jeu, au Nouveau-Brunswick?

[Text]

Senator Robichaud: Never.

Senator Flynn: That is a very long time ago, twelve years ago.

Senator Robichaud: There was no question of 19½ per cent then.

Senator Charbonneau: Would it not be right to assume on the accrual, though, that the full 19½ per cent is to be paid this year? In other words, I do not think you have to accrue it; I think you have to pay it.

Mr. Georgas: No, not if you—

Senator Charbonneau: Unless you come up with a new issue at 19½ per cent, or sweeten it in order to extend the term.

Mr. Georgas: There will be a certain amount of turnover; you are correct in that supposition. It depends very much on what rate we do give on the CSBs this fall, but we have factored that into the forecast.

Senator Charbonneau: You accrued the full amount, in other words?

Mr. Georgas: We have accrued the full amount, but the amount that stays in is related to this figure for contribution to the government's financial position in the other transactions account, the debt and interest accounts.

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister, Department of Finance: Perhaps I could add something on what I think may be partly troubling you, and that is the amount of interest that will be paid, regardless of whether people hold the bonds beyond November 1, on the interest due on November 1 on this issue. Am I not right in thinking that this present issue is a straight annual payment of interest? Of course, the interest is also paid on all those bonds that were retained, and in many of those cases there are features that encourage the holder not to encash the bonds until maturity; there are incentives built in. On the total amount outstanding on which this 19½ per cent is due, a certain amount of that—Mr. Georgas probably has the approximate ratio—will not in fact be called upon, because holders can have this option, if they are retaining the bonds, to hold it and then payment will come at maturity. In the meantime, the accrued cost continues to build up in the budgetary transactions, but the difference between the full accrual and what will actually have to be paid out to holders still represents a significant surplus, or surplus for the time being.

Mr. Georgas: Yes, and that will always be that part of budgetary expenditures.

Senator Charbonneau: That satisfies me.

Mr. Georgas: Taking those three elements of the non-budgetary transactions together we get a kind of aid to the government of an amount of \$2.4 billion as opposed to the \$3.9 billion that we had projected in the November budget. Those

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: Jamais.

Le sénateur Flynn: Il y a déjà très longtemps de cela, douze ans.

Le sénateur Robichaud: Il n'était pas question d'intérêt de 19.5 pour cent, à ce moment-là.

Le sénateur Charbonneau: Cependant, ne doit-on pas prendre pour acquis, en ce qui concerne l'augmentation, que tous les intérêts à 19.5 pour cent doivent être payés cette année? Autrement dit, je ne pense pas que vous ayez à les accumuler; je pense qu'il vous faut les payer.

M. Georgas: Non, pas si . . .

Le sénateur Charbonneau: A moins que vous ne fassiez une nouvelle émission à 19.5 pour cent ou que vous accordiez des avantages pour en reporter l'échéance.

M. Georgas: Il y aura un certain roulement; vous avez raison de le supposer. Cela dépend, en grande partie, du taux que nous offrirons cet automne sur les obligations d'épargne du Canada, mais nous en avons tenu compte dans nos prévisions.

Le sénateur Charbonneau: Vous avez accumulé le montant complet, autrement dit?

M. Georgas: Nous avons accumulé le montant intégral, mais la somme qui reste en obligations est créditée dans le compte des autres transactions du gouvernement, soit le compte des dettes et des intérêts.

M. B. J. Drabble, sous-ministre adjoint, ministère des Finances: Je pourrais peut-être ajouter quelque chose à propos de ce qui semble vous préoccuper en partie, c'est-à-dire à propos de la partie des intérêts qui seront versés, que les gens conservent leurs obligations ou non après le 1^{er} novembre, sur la somme globale des intérêts dus le 1^{er} novembre pour cette émission. N'ai-je pas raison de considérer qu'un versement d'intérêts ordinaire est payé pour cette émission? Bien sûr, on paie aussi des intérêts pour toutes les obligations qui ont été conservées et, dans bien des cas, des conditions incitent les détenteurs à ne pas encaisser les obligations avant qu'elles n'arrivent à terme, certains avantages étant prévus pour cela. Du montant global sur lequel un intérêt de 19.5 p. 100 est dû, une certaine partie—M. Georgas en connaît probablement le montant approximatif—ne sera pas effectivement encaissée, car les détenteurs ont la possibilité de conserver leurs obligations et de les encaisser au moment où elles arrivent à terme. Entre-temps, les intérêts continuent à s'accumuler dans les transactions budgétaires, mais la différence entre le montant intégral accumulé et ce qui sera effectivement versé aux détenteurs représente un surplus appréciable, en tout cas un surplus pour le moment.

M. Georgas: Oui, et ce montant fera toujours partie des dépenses budgétaires.

Le sénateur Charbonneau: Cela me satisfait.

M. Georgas: Si on prend ces trois éléments des transactions non budgétaires, le gouvernement dispose d'une somme de 2.4 milliards de dollars au lieu de celle de 3.9 milliards que nous avions prévue dans le budget de novembre. Ces chiffres don-

[Text]

figures add up to \$17.1 billion in the June budget, the financial accounts, excluding foreign exchange transactions, which is \$10.5 billion higher than we had in the November budget. Another way of looking at it is that the great increase in the deficit due to the unemployment insurance account is somewhat offset by this extra cash from not having to pay the interest on a large portion of the Canada Savings Bonds, and a little bit more in repayments on the loans than we had originally expected.

Senator Flynn: Last night in the Senate I asked some questions, which I will try to formulate again. The November budget provided for a deficit of about \$10 billion and a requirement of about \$6 billion as contained in Bill C-111, but at that time you also had unused borrowing authority, if I remember correctly, of \$3.5 billion. Then the deficit was increased by about \$9 billion in the last budget. You now ask, to meet this deficit and the additional financial requirements, for \$7 billion, because \$4 billion was provided for in case it was needed. Is that it? That would be \$6 billion plus \$3.5 billion plus \$7 billion, \$16.5 billion. To meet your requirements for the current fiscal year you needed in fact \$16.5 billion borrowing authority. Is that correct?

Hon. Mr. Bussièrès: To sum up, we had \$3.5 billion left from the past year, we had authority from the House of Commons and Senate for \$6.6 billion, and we are now asking for \$7 billion. That gives \$17.1 billion, which is the total financial requirement.

Senator Flynn: That is your requirement, and that is on the basis of the deficit as you now forecast it?

Hon. Mr. Bussièrès: Yes.

Senator Flynn: If it increased you would have to come back and try to get the \$4 billion you abandoned on the way to getting approval for this bill.

Senator Charbonneau: Or a run on the dollar.

Senator Flynn: The \$4 billion would be the excess you had in mind to cover this additional deficit for unforeseen circumstances.

L'honorable M. Bussièrès: Si on se rappelle bien, je ne voudrais pas impliquer dans ma réponse que le gouvernement, encore moins le ministre des Finances, a l'intention d'excéder le déficit prévu.

Le sénateur Flynn: Non, non, non.

L'honorable M. Bussièrès: Il est bien évident que si des montants additionnels étaient repris et si des besoins financiers additionnels se présentaient ça prendrait l'autorité du Parlement pour excéder le montant de 17.1.

Le sénateur Flynn: Oui.

[Traduction]

nent un total de 17.1 milliards de dollars dans le budget de juin, pour les comptes financiers, mises à part les transactions sur les marchés de change, c'est-à-dire 10.5 milliards de plus que ne le prévoyait le budget de novembre. Autrement dit, la forte augmentation du déficit du compte d'assurance-chômage est en quelque sorte compensée par ce montant additionnel dont nous bénéficions en n'ayant pas à payer les intérêts d'une grande partie des obligations d'épargne du Canada auquel s'ajoute encore un montant de remboursement de prêts moins élevé que nous ne l'avions prévu.

Le sénateur Flynn: Hier soir, j'ai posé certaines questions au Sénat, questions que je voudrais essayer de reprendre. Le budget de novembre prévoyait un déficit d'environ 10 milliards de dollars et le projet de loi C-111 prévoyait des besoins d'environ 6 milliards, mais, à ce moment-là, vous disposiez aussi d'un certain pouvoir d'emprunt inutilisé de 3.5 milliards de dollars, si ma mémoire est bonne. Ensuite, le dernier budget prévoyait une augmentation du déficit d'environ 9 milliards de dollars. Maintenant, pour combler ce déficit et répondre à des besoins financiers supplémentaires, vous demandez 7 milliards de dollars, car le montant de 4 milliards n'était qu'une réserve. Est-ce exact? Cela signifie 6 milliards plus 3.5 milliards plus 7 milliards, c'est-à-dire 16.5 milliards de dollars. Pour répondre à vos besoins de l'exercice financier en cours, vous demandez en fait un pouvoir d'emprunt de 16.5 milliards de dollars. Est-ce exact?

L'honorable M. Bussièrès: En résumé, il nous restait 3.5 milliards de dollars de l'an dernier, nous avions un pouvoir d'emprunt accordé par la Chambre des communes et le Sénat de 6.6 milliards et nous demandons actuellement 7 milliards de dollars, ce qui donne un total de 17.1 milliards de dollars qui représente le montant global de nos besoins financiers.

Le sénateur Flynn: C'est là le montant dont vous avez besoin, d'après le déficit que vous prévoyez actuellement?

L'honorable M. Bussièrès: Oui.

Le sénateur Flynn: S'il augmentait, vous devriez revenir pour demander le montant de 4 milliards de dollars que vous avez abandonné pour faciliter l'adoption de ce projet de loi.

Le sénateur Charbonneau: Il se peut alors que le dollar soit en difficulté.

Le sénateur Flynn: Ce montant de 4 milliards représenterait donc la somme supplémentaire que vous prévoyiez pour combler cet accroissement du déficit dû à des circonstances imprévues.

Hon. Mr. Bussièrès: If we remember correctly, I did not want to imply in my answer that the government, let alone the Finance Minister, intends to exceed the anticipated deficit.

Senator Flynn: Non, no, no.

Hon. Mr. Bussièrès: It is quite obvious that if additional amounts were taken back, and if additional financial requirements arose, parliamentary authority would be needed to exceed the sum of 17.1.

Senator Flynn: Yes.

[Text]

L'honorable M. Bussièrès: La disposition de l'entente est que s'il y a un besoin additionnel d'emprunt, le gouvernement peut présenter un projet de loi d'emprunt n'excédant pas 4 milliards et la Chambre devra en disposer dans les trois jours. Maintenant...

Le sénateur Flynn: Pas le Sénat; ça ne lie pas le Sénat.

L'honorable M. Bussièrès: J'aime bien indiquer, monsieur le président, aux membres du comité que nous voulons absolument rencontrer ce qui avait été prévu au budget du mois de juin et si possible, même, faire comme par les années passées, arriver à l'intérieur de ce que nous avions prévu comme besoins financiers.

Le sénateur Flynn: C'est certain que je le souhaite. On a mentionné des 3 milliards 500 millions qui restaient. Pouvez-vous me dire en vertu de quelles dispositions, de quelle loi ce pouvoir d'emprunt demeurerait disponible, enfin?

L'honorable M. Bussièrès: Monsieur le président, du \$3,594,000,000, il y avait 3 milliards qui étaient reportés de la Loi sur le pouvoir d'emprunt de 1981-1982 et il y avait 594 millions qui étaient obtenus en vertu de la Loi numéro 1 de 1978-1979 portant affectation de crédits au gouvernement. Alors il y avait deux parties: un montant de 3 milliards qui était reporté sur le pouvoir d'emprunt précédant, il y avait aussi un montant de 594 millions sur la loi de 1978-1979.

Le sénateur Flynn: Est-ce que ces pouvoirs sont ceux dont il est fait mention au paragraphe (3) de l'article 2?

L'honorable M. Bussièrès: De quel paragraphe parlez-vous?

Le sénateur Flynn: Du paragraphe (3).

L'honorable M. Bussièrès:

... tous les pouvoirs d'emprunt autorisés par l'article 5 du chapitre 8 des Statuts de 1976-1977, par l'article 5 du chapitre 7 des Statuts de 1977-1978 et par l'article 2 du chapitre 53 des Statuts de 1980-1981-1982 qui ne sont ni retirés ni utilisés et à l'égard desquels aucune initiative n'a été prise par le gouverneur en conseil dans le cadre de l'article 37 de la Loi sur l'administration financière prennent fin à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

C'est exactement le montant, monsieur le président. Les montants qui restent de ces 3 milliards 594 millions, il y a 44 millions qui resteront automatiquement...

Le sénateur Flynn: Seulement 44 millions?

L'honorable M. Bussièrès: Oui, 44 millions de résidu prévu par ce paragraphe-là. Lorsque j'ai indiqué des besoins financiers de 17 milliards 100 millions, nous avions 3 milliards 500 millions qui avaient été utilisés sur le 3 milliards 594 millions. Vous comprenez que je donne des chiffres ronds. Sur les 6 milliards 600 millions approuvés en juin dernier et le pouvoir d'emprunt que nous demandons actuellement de 7 milliards, ceci fait un total de 17 milliards 100 millions.

Le sénateur Flynn: Vous avez donc utilisé les pouvoirs d'emprunt prévus au paragraphe (3) de l'article 2, sauf 44 millions.

[Traduction]

Hon. Mr. Bussièrès: According to the conditions of the agreement, if additional borrowing power is needed, the government may introduce a bill for borrowing power not in excess of four billion, and the House must dispose of it within three days. Now...

Senator Flynn: Not the Senate. That does not bind the Senate.

Hon. Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, I would like to indicate to the members of the committee that, by all means, we want to meet that which was forecast in the June budget, and, if possible, even do as has been done in previous years—that is, remain within the boundaries we set for financial requirements.

Senator Flynn: To be sure, I hope that will be the case. The three billion, five hundred million left over were mentioned. Can you tell me, by virtue of which provisions, which act, would this borrowing power remain available?

Hon. Mr. Bussièrès: Mr. Chairman, of the \$3,594,000,000, three billion were carried over from the Borrowing Authority Act 1981-1982, and there were 594 million obtained by virtue of Act Number 1, 1978-1979, which allocated credits to the government. So there were two parts: a sum of three billion, which was carried over from the preceding borrowing power, and also a sum of 594 million under the 1978-1979 Act.

Senator Flynn: Are these the ones which are made mention of in paragraph (3) of section 2?

Hon. Mr. Bussièrès: Which paragraph are you talking about?

Senator Flynn: Paragraph (3).

Hon. Mr. Bussièrès:

... all the borrowing powers authorized under section 5 of chapter 8 of the 1976-1977 Statutes, under section 5 of chapter 7 of the 1977-1978 Statutes, and under article 2 of section 53 of the 1980-1981-1982 Statutes, are neither withdrawn nor used, and in whose regard no initiative has been taken by the Governor in Council within the scope of article 37 of the Financial Administration Act, terminate on the date this act comes into force.

That is exactly the amount, Mr. Chairman. There will be 44 million automatically left over from the three billion, 594 million.

Senator Flynn: Only 44 million?

Hon. Mr. Bussièrès: Yes, a balance of 44 million provided under that paragraph. When I indicated that financial requirements were seventeen billion, 100 million, three billion, 500 million had been used out of the three billion, 594 million. You understand, of course, that I'm giving you round figures. With the six billion, 600 million approved last June, and the borrowing power of seven billion we are currently requesting, that makes a total of seventeen billion, 100 million dollars.

Senator Flynn: You have therefore used the borrowing powers provided under paragraph (3) of section 2, except for 44 million.

[Text]

L'honorable M. Bussièrès: Exactement.

Le sénateur Flynn: A ce moment-ci, il restait seulement ce montant, au moment du dépôt du bill C-125?

L'honorable M. Bussièrès: Exactement.

Le sénateur Flynn: Vous avez utilisé ces pouvoirs-là récemment?

L'honorable M. Bussièrès: Au 30 juin.

Le sénateur Robichaud: La semaine dernière ou la semaine précédente, vous aviez une prévision de 750 millions.

L'honorable M. Bussièrès: Entre le 1^{er} avril et le 16 juin il y a eu...

Le sénateur Flynn: Le 16 juin, c'est la date du bill C-111.

L'honorable M. Bussièrès: Peut-être que si j'utilisais le tableau, cela serait plus facile. J'essaie maintenant de réconcilier deux colonnes dans ce tableau. Peut-être que mon assistant comprendrait mieux le tableau qu'il a préparé lui-même. Je ne voudrais pas induire le comité en erreur. Si vous permettez, monsieur le président.

Mr. R. Miller, Chief, Capital Markets Division, Department of Finance: Perhaps I could just start from the beginning. As at April 1 there was \$3.6 billion available. That comprised \$3 billion carried over from the last fiscal year which was non-lapsing and \$594 million that had been carried over from older years.

Senator Flynn: The years mentioned in subsection (3)?

Mr. Miller: Exactly, those two years. There was \$594 million.

Senator Flynn: That is the figure mentioned by Senator Robichaud.

Mr. Miller: Exactly.

Senator Flynn: Is that \$3.6 billion included in the 1981-82 authority that is referred to here?

Mr. Miller: No; \$3 billion was from 1981-82.

Senator Flynn: That is \$3 billion from 1981-82 and \$574 million from 1976-77 and 1977-78.

Mr. Miller: It is \$594 million.

Senator Flynn: I am interested in what was said last time the minister was here about the used authority. When Parliament gives the government the power to borrow, once it has used this power it becomes a permanent debt, if you want, or it includes the power to repay these loans or bond issues with the same amount of the new bond issue.

Mr. Miller: There is a technicality.

Senator Flynn: That is what I am interested in.

[Traduction]

Hon. Mr. Bussièrès: Exactly.

Senator Flynn: So at that point, there was only that amount left, when Bill C-125 was tabled?

Hon. Mr. Bussièrès: Exactly.

Senator Flynn: Have you used these powers recently?

Hon. Mr. Bussièrès: On the thirtieth of June.

Senator Robichaud: Last week or the week before, you had forecast 750 million.

Hon. Mr. Bussièrès: Between April 1 and June 16, there was...

Senator Flynn: June 16 is the date of Bill C-111.

Hon. Mr. Bussièrès: Maybe it would be easier if I used this table. I am now trying to reconcile two columns in this table. Perhaps my assistant will better understand the table he prepared himself. I would not want to mislead the committee. If you would allow me, Mr. Chairman.

M. R. Miller, chef, Division des marchés de capitaux, ministère des Finances: Je pourrais peut-être commencer par le commencement. Le 1^{er} avril, on disposait de 3.6 milliards de dollars. Ce montant comprenait la somme de 3 milliards de dollars reportée de la dernière année financière, montant qui n'était pas annulable et 594 millions qui avaient été reportés des années précédentes.

Le sénateur Flynn: Les années mentionnées au paragraphe (3)?

M. Miller: Exactement, ces deux années-là. Il y avait un montant de 594 millions de dollars.

Le sénateur Flynn: C'est le chiffre que le sénateur Robichaud a mentionné.

M. Miller: Précisément.

Le sénateur Flynn: Est-ce que ce montant de 3.6 milliards de dollars fait partie du pouvoir d'emprunt de 1981-1982 dont il est question ici?

M. Miller: Non, le montant de 3 milliards de dollars était reporté de l'année 1981-1982.

Le sénateur Flynn: C'est-à-dire 3 milliards de dollars de l'année 1981-1982 et 574 millions des années 1976-1977 et 1977-1978.

M. Miller: C'est 594 millions de dollars.

Le sénateur Flynn: Je m'intéresse à ce que le ministre a déclaré la dernière fois au sujet du pouvoir d'emprunt utilisé. Quand le Parlement donne un pouvoir d'emprunt au gouvernement, une fois utilisé ce pouvoir devient une dette permanente, si vous voulez, ou il donne le pouvoir de verser en remboursement des prêts ou des obligations un montant équivalent à celui que rapporte la nouvelle émission de l'obligation.

M. Miller: Il y a un détail d'ordre administratif.

Le sénateur Flynn: C'est ce qui m'intéresse.

[Text]

Mr. Miller: Only new borrowing is charged to borrowing authority; to the extent that you pay off or roll over maturing bonds you do not use borrowing authority.

Senator Flynn: It is the same original borrowing authority that you could use again.

Mr. Miller: Usually it is cancelled.

Senator Flynn: It is not cancelled. How much is the National Debt today?

Mr. Miller: About \$130 billion.

Senator Flynn: If you were to give me the source of the authority to borrow these sums which total \$130 billion, you would have to refer to borrowing authorities over the years, which have continued by repaying the bond issues with new bond issues issued under the same authority.

Mr. Miller: I suppose to that extent.

Senator Flynn: That is interesting, because once you use it you can use it permanently, and if you do not use it you say it lapses.

Mr. Miller: I see. It is perhaps not an answer, but—

Senator Flynn: It is the situation that I am interested in. Maybe you have an explanation or comments.

Mr. Miller: Parliamentary authority is only required to raise new funds.

Senator Flynn: Well, new funds.

The Chairman: The authority that is given is to incur the debt. If the debt matures they can roll it into new debt without getting further authority.

Senator Flynn: Whereas if they do not borrow they cannot do that, it lapses.

The Chairman: It expires at the end of the fiscal year, except for the contingency amount, and in this case there is now no contingency amount. As I understand it, the previous contingency amounts have gone.

Mr. Drabble: Yes.

The Chairman: So there is no contingency left at all.

Senator Flynn: I understand that.

Senator Charbonneau: Was there not a \$600 million item still on the books?

The Chairman: My understanding was that that contingency was to be done away with, so that we start afresh. The government was asking for \$4 billion of contingency, and now in an amendment to the bill they do not have a contingency at all. Is that right? There is no carry over.

Hon. Mr. Bussièrès: That is right.

Senator Flynn: You have a National Debt of \$130 billion. It makes no difference for the purpose of my question for how long. You would now have an additional \$7 billion by this bill,

[Traduction]

M. Miller: On ne débite du pouvoir d'emprunt que les nouveaux emprunts; dans la mesure où on rembourse ou on reconduit les obligations qui arrivent à terme, on n'utilise pas le pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Flynn: Vous pourriez vous servir encore du même pouvoir d'emprunt que vous aviez au départ.

M. Miller: Ordinairement, il est annulé.

Le sénateur Flynn: Il ne l'est pas. A combien s'élève aujourd'hui la dette nationale?

M. Miller: A environ 130 milliards de dollars.

Le sénateur Flynn: Si je vous demandais de m'énumérer les pouvoirs d'emprunt qui donnent un total de 130 milliards de dollars, vous devriez vous en reporter au pouvoirs d'emprunt des années précédentes, pouvoirs qui ont été reportés par le remboursement d'émissions d'obligations au moyen d'émissions de nouvelles obligations autorisées par le même pouvoir.

M. Miller: Je suppose que c'est exact, jusqu'à ce point.

Le sénateur Flynn: C'est intéressant, car une fois que vous l'avez utilisé, vous pouvez l'utiliser en permanence, et si vous ne l'utilisez pas vous dites qu'il est annulé.

M. Miller: Je vois. Ce n'est peut-être pas une réponse, mais...

Le sénateur Flynn: C'est cette situation qui m'intéresse. Vous avez peut-être une explication ou des commentaires?

M. Miller: L'autorisation du Parlement n'est nécessaire que pour réunir de nouveaux fonds.

Le sénateur Flynn: De nouveaux fonds.

Le président: Le pouvoir donné est celui de s'endetter. Si la dette arrive à terme, il est possible de la rembourser en s'endettant de nouveau, sans obtenir un autre pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Flynn: Tandis que si on n'emprunte pas, cela n'est pas possible. Le pouvoir d'emprunt s'annule.

Le président: Il s'annule à la fin de l'année financière, sauf dans le cas des réserves, et dans ce cas-ci, il n'y en a pas. Si j'ai bien compris, la réserve dont on disposait a été dépensée.

M. Drabble: Oui.

Le président: Il n'y a donc plus de réserve.

Le sénateur Flynn: Je le comprends.

Le sénateur Charbonneau: N'y avait-il pas un poste de 600 millions de dollars encore inscrit aux livres?

Le président: Si j'ai bien compris, on devait éliminer la réserve pour recommencer à neuf. Le gouvernement demandait une réserve de 4 milliards de dollars, et maintenant qu'on a apporté un amendement au projet de loi, il n'a plus aucune réserve. Est-ce exact? Il n'y a pas de montant reporté.

L'honorable M. Bussièrès: C'est exact.

Le sénateur Flynn: La dette nationale s'élève à 130 milliards de dollars. Le temps qu'il faudra à la rembourser n'importe pas pour la question que je vais poser. Ce projet de loi vous

[Text]

and I suppose the \$6 billion that you were authorized to borrow under Bill C-111 has not been used up to now.

The Chairman: I think at the last hearing we got some evidence on what had been used up to date.

Senator Flynn: I am speaking only about Bill C-111, which was passed on May 17.

The Chairman: That is correct, and they told us what they had used of that.

Senator Flynn: Had they already used that?

Senator Charbonneau: They used \$3.6 billion.

Senator Flynn: I think they did use some of it; they had not used it all.

Senator Charbonneau: That is why it was required. They indicated it all to be used in the first part of June. I may be wrong. Maybe Mr. Drabble could help.

The Chairman: Do you have an answer to that?

L'honorable M. Bussières: Ce serait un montant d'environ \$890,000 sur le 6,6 actuellement utilisé.

Le sénateur Flynn: Depuis le dernier pouvoir d'emprunt?

L'honorable M. Bussières: Oui.

Le sénateur Flynn: Si je désirais obtenir l'histoire de la dette nationale de 130 milliards, il faudrait que vous me donniez la liste de toutes les lois depuis 1967 qui auront accordé un pouvoir d'emprunter au gouvernement. Si je désirais une histoire encore plus complète, il faudrait que vous me donniez la liste de tous les emprunts qui ont été faits pour rembourser les obligations émises, par de nouvelles obligations, etc. C'est de cette façon que cela fonctionne. Pour moi et pour beaucoup de gens, ce pouvoir d'emprunt paraît très mystérieux de même que la façon dont il est utilisé par le gouvernement. Cela serait l'histoire de la dette nationale.

L'honorable M. Bussières: Il faudrait le faire pour chacun des instruments d'emprunt qui ont été faits.

Le sénateur Flynn: Cela serait peut-être beaucoup demander. Je ne vous le demanderai pas.

L'honorable M. Bussières: Je me demande si ces renseignements sont disponibles dans un document public?

Le sénateur Flynn: En tous cas, si par hasard vous le trouviez, je serais intéressé à l'obtenir. Je vais vous poser une dernière question avec un sourire en coin. Le bill C-111 est intitulé "Borrowing Authority Act". Le bill C-125 est intitulé "Supplementary Borrowing Authority Act 1982-83". Si vous devez revenir à l'automne, comment allez-vous intituler votre bill?

L'honorable M. Bussières: «Further supplementary». On espère, monsieur le président, que nous ne serons pas obligés de revenir devant la Chambre et le Sénat pour des pouvoirs supplémentaires.

[Traduction]

accorderait maintenant 7 milliards de dollars de plus et je suppose que la somme de 6 milliards de dollars que le projet de loi C-111 vous permettait d'emprunter n'a pas encore été utilisée.

Le président: Je pense qu'au cours de la dernière réunion, on nous a dit le montant utilisé jusqu'ici.

Le sénateur Flynn: Je ne veux parler que du projet de loi C-111, celui qui a été adopté le 17 mai.

Le président: C'est exact, et ils nous ont dit quelle fraction en avait été utilisée.

Le sénateur Flynn: L'avait-il déjà utilisée?

Le sénateur Charbonneau: Ils ont utilisé 3,6 milliards de dollars.

Le sénateur Flynn: Je pense qu'il en avait utilisé une partie; mais pas tout.

Le sénateur Charbonneau: C'est pour cette raison que le pouvoir d'emprunt a été demandé. Ils ont dit qu'ils l'avaient entièrement utilisé au début de juin. Il se peut que je me trompe. M. Drabble pourrait peut-être nous apporter des précisions.

Le président: Avez-vous une réponse?

Hon. Mr. Bussières: That would be a sum of approximately \$890,000 of the 6.6 which has been used to date.

Senator Flynn: Since the last borrowing power?

Hon. Mr. Bussières: Yes.

Senator Flynn: If I wished to obtain a history of the national debt of 130 billion, you would have to give me a list of all the acts since 1967 which have granted the government borrowing power. If I wanted an even more complete history, you would have to give me a list of all the loans which were made using new bonds to redeem bonds already issued, and so forth. That is how it works. For me and for many people, this borrowing power seems to be very mysterious, as does the way in which the government uses it. That would be the history of the national debt.

Hon. Mr. Bussières: It would be necessary to do it for each of the borrowing instruments which have been made.

Senator Flynn: Maybe that would be asking a lot. I shall not ask that of you.

Hon. Mr. Bussières: I wonder if this information is available in a public document.

Senator Flynn: In any case, if, by chance, you should find it, I would be interested in getting it. I am going to ask you a last question with a half-smile. Bill C-111 has the title of «Borrowing Authority Act». Bill C-125 has the title of «Supplementary Borrowing Authority Act 1982-83». If you have to come back in the fall, what title are you going to give to your bill?

Hon. Mr. Bussières: «Further Supplementary». It is hoped, Mr. Chairman, that we will not be obliged to go back before the House and the Senate for supplementary powers.

[Text]

Senator Flynn: I pass, Mr. Chairman, for the time being.

The Chairman: Are there other questions, honourable senators? . . .

I have a couple of small matters. In your budgetary expenditures in your paper of July 28 I have a \$15 million difference. You say that the estimate was increased by \$2,650 million. If we add \$1,135 million \$1.1 billion and \$400 million you come to, I think, \$2,635 billion instead of \$2.65 billion.

Mr. Georgas: What are you adding, Mr. Chairman?

The Chairman: Under budgetary revenues, if you add \$1.135 billion to public debt charges, \$1.1 billion in energy-related expenditures and \$400 million of the allocation earlier this year to direct employment support and so on, I come to \$2.635 billion.

Mr. Georgas: There are a number of small items, \$15 million, \$30 million and so on, that go in different directions during the course of the year. I wanted to give honourable senators an idea, a very close idea. You would have to have a very much larger table to show all the items.

The Chairman: That is fair enough.

Senator Doody: Who looks after the petty cash?

The Chairman: That is reasonably close.

Mr. Georgas: Also, the \$1.1 billion is not exactly \$1,100 million.

The Chairman: On our sheet we have job creation programs of \$300 million and fiscal arrangements adjustments of \$160 million. Would they be reasonably close?

Mr. Georgas: In the fiscal arrangements in 1982-83, yes.

The Chairman: I am not saying they are accurate, but we have got job creation programs at \$300 million and the fiscal arrangements adjustments at \$160 million. Is that about that?

Mr. Georgas: Yes, that is correct.

The Chairman: What we do have to have accurate, though, are the \$6.41 billion of revenue difference and the \$2.65 billion of budgetary expenditures difference. Those are correct figures, are they?

Mr. Georgas: Yes. The bottom lines are correct. It is just all the details. I could write a larger paper for honourable senators.

The Chairman: We may ask you to do that, but I rather doubt it.

Mr. Georgas: Thank you.

Senator Charbonneau: It comes under petty cash.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je passe mon tour, M. le président, pour le moment.

Le président: Avez-vous d'autres questions, honorables sénateurs?

J'aurais une ou deux petites questions. Dans les dépenses budgétaires mentionnées dans votre document du 28 juillet, je constate une différence de 15 millions de dollars. Vous dites que le budget des dépenses a été augmenté de 2.650 millions de dollars. Si nous ajoutons 1,135 millions de dollars, 1.1 milliard et 400 millions on obtient un total, il me semble, de 2.635 milliards au lieu de 2.65.

M. Georgas: Qu'additionnez-vous, M. le président.

Le président: D'après les prévisions budgétaires, si vous ajoutez 1.135 milliard de dollars au service de la dette publique, 1.1 milliard de dollars en dépenses liées à l'énergie et 400 millions de dollars pour la somme affectée plus tôt cette année à l'aide directe à l'emploi, ainsi de suite . . . le total est de 2.635 milliards de dollars.

M. Georgas: Il y a un certain nombre de petits montants budgétaires de 15, 30 ou quelques millions de dollars qui sont affectés à d'autres postes au cours de l'année. Pour donner une approximation beaucoup plus précise, il me faudrait distribuer aux sénateurs un tableau bien plus grand qui comprendrait tous les postes.

Le président: C'est acceptable.

Le sénateur Doody: Qui s'intéresse à la petite caisse?

Le président: C'est à peu près ça.

M. Georgas: De plus, le montant de 1.1 milliard de dollars n'est pas tout à fait exact.

Le président: Sur votre tableau, on voit 300 millions de dollars pour les programmes de création d'emploi et 160 millions de dollars pour les rajustements des accords fiscaux. Est-ce assez exact?

M. Georgas: Oui, pour ce qui est des accords fiscaux de 1982-1983.

Le président: Je ne dis pas qu'ils sont exacts, mais on mentionne 300 millions de dollars pour les programmes de création d'emploi et 160 millions de dollars pour les rajustements des accords fiscaux. Est-ce à peu près exact?

M. Georgas: Oui, c'est juste.

Le président: Ce qu'il nous faut connaître exactement, cependant, c'est la différence de 6.41 milliards de dollars dans les recettes et de 2.65 milliards dans les dépenses budgétaires. Ce sont des chiffres exacts, n'est-ce pas?

M. Georgas: Oui. Les totaux sont exacts. Il n'y a de différences que dans les détails. Je pourrais rédiger un document plus complet pour les honorables sénateurs.

Le président: Nous vous le demanderons peut-être, mais j'en doute.

M. Georgas: Merci.

Le sénateur Charbonneau: Il s'agit là de la petite caisse.

[Text]

The Chairman: With respect to the unemployment insurance deficit, this is a prediction for the rest of the fiscal year?

Mr. Georgas: Yes.

The Chairman: What rate of unemployment are you estimating on?

Mr. Georgas: It is in the 9½ per cent to 10 per cent range.

Hon. Mr. Bussièrès: It is 10.2 per cent.

Avec la récession en 1982, l'emploi se situait à 3 p. 100 en dessous de l'année précédente, tandis que le chômage représentait 10.2 p. 100 de la population active. Pour l'ensemble de l'année 1982, le taux de chômage ne devrait pas changer sensiblement. C'est la raison pour laquelle les mesures urgentes de création d'emplois ont été initiées. Nous prenons pour hypothèse que le taux de chômage de 10.2 p. 100 serait celui qui couvrirait l'année 1982.

Le sénateur Flynn: Il n'empirera pas.

Mr. Georgas: Close to 10 per cent.

The Chairman: I should explain to honourable senators that we called this meeting on the understanding that we would have Bill C-125. We had originally called it to review the report on the pre-study, and then we understood we would have Bill C-125 before us. We started the meeting without it being before us but had the minister give evidence on the bill that was at that point up for second reading in the Senate. It has now received second reading and has been referred to the committee. With the permission of the committee, I would like to take it that we are dealing with Bill C-125 as it has been referred to us. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any further questions for the minister on Bill C-125? Senator Roblin?

Senator Roblin: How did you guess, Mr. Chairman?

The Chairman: I say you take a breath.

Senator Roblin: I just said everything on my heart and mind over the last 30 minutes in the Senate, so I am pretty exhausted. What rate of interest did you assume in your calculations with respect to the rate of unemployment?

Senator Hicks: You mean interest on the borrowings?

Senator Roblin: Yes.

Senator Flynn: In calculating the deficit.

L'honorable M. Bussièrès: On ne peut établir un chiffre exact. Cela ne peut être fait que par hypothèse, étant donné que nous ne connaissons pas les conditions du marché dans lesquelles les emprunts vont s'effectuer. Ce n'est pas non plus la coutume de rendre publique une telle hypothèse.

Senator Roblin: You have a number no doubt. You have to order to estimate what your total interest charges were. What is the number?

[Traduction]

Le président: Pour ce qui est du déficit de la caisse d'assurance-chômage, est-ce une prévision valable pour le reste de l'année financière en cours?

M. Georgas: Oui.

Le président: Sur quel taux de chômage faites-vous votre prévision?

M. Georgas: De 9½ à 10 pour cent.

L'honorable M. Bussièrès: C'est 10.2 pour cent.

With the recession in 1982, employment was 3 percent less than the year before, while 10.2 percent of the working population was unemployed. Over the whole of 1982, the unemployment rate should not change perceptibly. That is the reason why urgent job-creation measures were initiated. Our hypothesis is that the unemployment rate of 10.2 percent is the one that would hold for the year 1982.

Senator Flynn: It will not get worse.

M. Georgas: A peu près 10 p. 100.

Le président: Je devrais expliquer aux honorables sénateurs que nous avons convoqué cette réunion parce qu'il était convenu que nous recevions le projet de loi C-125. Nous l'avions d'abord convoquée pour faire l'examen du rapport de l'étude préliminaire et c'est ensuite que nous avons su que nous recevions le projet de loi C-125. Nous avons commencé la réunion avant de le recevoir, mais nous avons demandé au ministre de venir témoigner sur le projet de loi qui en était alors à l'étape de la deuxième lecture au Sénat. On l'a maintenant adopté en deuxième lecture et renvoyé au comité. Avec la permission du comité, j'aimerais maintenant établir que nous étudions le projet de loi C-125, tel qu'il nous a été renvoyé. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au ministre au sujet du projet C-125? Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Comment avez-vous deviné, monsieur le président?

Le président: Je vous ai vu prendre votre souffle.

Le sénateur Roblin: Je viens tout juste de passer une demie heure au Sénat à dire tout ce que j'avais sur le cœur, ce qui fait que je suis plutôt fatigué. Quel taux d'intérêt avez-vous prévu dans vos calculs relativement au taux de chômage?

Le sénateur Hicks: Vous voulez dire l'intérêt sur les emprunts?

Le sénateur Roblin: Oui.

Le sénateur Flynn: Pour faire le calcul du déficit.

Hon. Mr. Bussièrès: We cannot come up with an exact figure. That can only be done hypothetically, given that we do not know the market conditions under which borrowing will be carried out. Neither is it the custom to make such an hypothesis public.

Le sénateur Roblin: Vous avez sans doute un chiffre. Il faut que vous en ayez un pour estimer le montant global de vos frais d'intérêt. Quel est-il?

[Text]

L'honorable M. Bussièrès: Comme je l'ai indiqué, monsieur le président, nous établissons une hypothèse de travail. Comme c'est un chiffre hypothétique, le ministère des Finances ne le rend pas public.

Senator Roblin: You are on a hypothesis with me.

Le sénateur Flynn: Le déficit est inclus dans le projet de loi.

L'honorable M. Bussièrès: Le montant global prévu du coût du service de la dette est compris dans les prévisions de départ.

Le sénateur Flynn: On pourrait facilement le déduire.

Le sénateur Charbonneau: Avec les chiffres du gouvernement, cela est facile. Vous pouvez envoyer vos chiffres à n'importe qui et ils les retrouveront par déduction.

Le sénateur Flynn: Si je vous demande quel est le chiffre de la dette courante, vous allez me dire que je n'ai qu'à le soustraire du montant prévu au déficit. A ce moment-là, je pourrai savoir quel est le montant que vous avez prévu pour les emprunts que vous ferez.

L'honorable M. Bussièrès: Dans le budget, l'on ne retrouve que les coûts du service de la dette.

Le sénateur Flynn: Courante.

L'honorable M. Bussièrès: Prévue, 17 milliards 100 millions.

Le sénateur Flynn: C'est la dette courante?

L'honorable M. Bussièrès: Non, le coût du service de la dette.

Le sénateur Charbonneau: La dette qui a été contractée.

Le sénateur Flynn: La dette actuelle ou celle que vous aurez au cours de l'année?

L'honorable M. Bussièrès: C'est celle que l'on aura.

Le sénateur Flynn: Je ne peux pas savoir le coût de la dette courante.

The Chairman: Are you talking about overall debt service?

Senator Flynn: The debt as it is, what it is costing, the actual debt of the government, the bond issue, if you want, now. I am not asking for the bonds that may be issued or the unused borrowing authority.

Senator Charbonneau: Oh yes.

Senator Flynn: I know, but when I ask what is the cost of the used borrowing authority I can subscribe that for the amount mentioned in the service of the debt and then I know what is projected for the borrowing authority. Anyway, if it is secret you can tell me outside.

Senator Charbonneau: Anybody can find it.

Senator Robichaud: Then it will be no secret any more.

Senator Flynn: With me it will remain secret.

The Chairman: I would think you might have difficulty in finding it, because it is pretty hard to tell when the government

[Traduction]

Hon. Mr. Bussièrès: As I indicated, Mr. Chairman, we are setting up a working hypothesis. As this is an hypothetical figure, the Department of Finance does not make it public.

Le sénateur Roblin: Vous en êtes aux hypothèses comm moi.

Senator Flynn: The deficit is included in the bill.

Hon. Mr. Bussièrès: The overall amount anticipated for the cost of servicing the debt is included in the forecast already made.

Senator Flynn: This could easily be deduced.

Senator Charbonneau: With the government's figures, that is easy. You can send your figures to anybody and they will find them by deduction.

Senator Flynn: If I ask you what the figure for the current debt is, you are going to tell me that I have only to deduct it from the amount provided for the deficit. I will then know what the amount is that you have provided for the borrowings that you will carry out.

Hon. Mr. Bussièrès: Only the debt-servicing costs are found in the budget.

Senator Flynn: Current.

Hon. Mr. Bussièrès: Anticipated, 17 billion, 100 million.

Senator Flynn: Is that the current debt?

Hon. Mr. Bussièrès: No, that is the cost of servicing the debt.

Senator Charbonneau: The debt that was contracted.

Senator Flynn: The current debt or the one which you will have over the course of the year?

Hon. Mr. Bussièrès: It is the one which we are going to have.

Senator Flynn: I am not able to find out the cost for the current debt.

Le président: Parlez-vous du service de la dette globale?

Le sénateur Flynn: La dette courante, ce qu'elle coûte, dette du gouvernement, l'émission d'obligations si vous voulez, maintenant. Je ne veux pas parler des obligations qui peuvent être émises ni du pouvoir d'emprunt inutilisé.

Le sénateur Charbonneau: Oui.

Le sénateur Flynn: Je sais, mais si je demande quel est le coût du pouvoir d'emprunt utilisé je peux le déduire du montant affecté au service de la dette et je sais alors comment on prévoit utiliser le pouvoir d'emprunt. Quoi qu'il en soit, si c'est un secret, vous pouvez me le dire à l'extérieur.

Le sénateur Charbonneau: N'importe qui peut le trouver.

Le sénateur Robichaud: Alors ce ne sera plus un secret.

Le sénateur Flynn: Je sais garder un secret.

Le président: Je pense que ce serait difficile à trouver, car n'est pas facile de dire quand le gouvernement renouvelle l'emprunt ou qu'il en contracte un nouveau?

[Text]

is rolling over the debt or whether it is taking on new debt, is it not?

Senator Flynn: At what point?

The Chairman: Would you be able to tell us at what point, say, the most recent bond issue, whether it referred strictly to rollover or whether it was new debt?

Senator Flynn: That is not exactly my question. It is another one.

Mr. Miller: We do have the public accounts figure of total debt charges on the outstanding debt, if you would like that. That is the cost of the current debt.

Senator Flynn: My point was that Senator Roblin's question could be answered, because you can make a deduction from what is forecast as the service of the debt for the current year and what you are obligated to pay on used borrowing authority or on the outstanding debt.

Mr. Miller: You could do that.

Mr. Georgas: Again that is difficult to say, because that is a function of interest rates that we are going to have for the rest of the year, because a lot of that debt will be rolled over.

Senator Flynn: At least you know today what is the outstanding cost to you.

Mr. Georgas: That is right. For 1981-82 the cost of the public debt was \$15.070 billion.

Senator Charbonneau: Which works out to what rate of interest?

Senator Hicks: How much was the debt during that period?

Mr. Georgas: The total in unmatured debt was \$91.977 billion.

Senator Roblin: That is net?

Mr. Georgas: No, that is the total.

Senator Hicks: Where does the \$130 billion figure come from?

Mr. Georgas: That is the gross public debt, which includes other liabilities.

Senator Hicks: You are only servicing the \$91.9 billion then?

Mr. Georgas: No. In fact we are servicing the \$133.3 billion.

Senator Roblin: That puzzles me. I have always wanted to know what the difference between the gross debt and the net debt was. I gather what you are saying is that the gross debt includes the term debt plus the treasury bills and every thing else you got out.

Mr. Georgas: No. Those are two other things.

Senator Roblin: What is the total amount of money on which you are paying interest? I guess that is the way to get at it.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Jusqu'à quel point?

Le président: Pourriez-vous nous dire dans quelle mesure, disons dans le cas de la dernière émission d'obligations, elle a strictement servi à renouveler la dette ou elle a été l'occasion d'un nouvel emprunt?

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas exactement ce que je demande. C'est une autre question.

M. Miller: Nous avons dans les comptes publics le chiffre exact du service de la dette globale courante, si cela vous intéresse. C'est le coût de la dette courante.

Le sénateur Flynn: Je voulais dire qu'il était possible de répondre à la question du sénateur Roblin, car on peut déduire, à partir du montant prévu, le service de la dette pour l'année en cours et ce qu'il faut payer sur le pouvoir d'emprunt utilisé ou sur la dette courante.

M. Miller: Vous pourriez faire ainsi.

M. Georgas: Encore là, c'est difficile à prévoir, car cela dépend des taux d'intérêt que nous devons payer pendant le reste de l'année, puisque une grande partie de cette dette sera renouvelée.

Le sénateur Flynn: Vous savez au moins aujourd'hui quel est le coût de la dette courante.

M. Georgas: C'est exact. Pour l'année 1981-1982 le service de la dette publique s'est élevé à 15.070 milliards de dollars.

Le sénateur Charbonneau: Ce qui correspond à quel taux d'intérêt?

Le sénateur Hicks: A combien s'élevait la dette pendant cette période?

M. Georgas: Le total des emprunts non arrivés à terme était de 91.977 milliards de dollars.

Le sénateur Roblin: C'est le montant net?

M. Georgas: Non, c'est le total.

Le sénateur Hicks: D'où vient le chiffre de 130 milliards de dollars?

M. Georgas: C'est la dette publique brute, ce qui comprend d'autres exigibilités.

Le sénateur Hicks: Le service de la dette ne porte donc que sur une somme de 91.9 milliards de dollars?

M. Georgas: Il porte en fait sur un montant de 133.3 milliards de dollars.

Le sénateur Roblin: Cela m'intrigue. J'ai toujours voulu savoir qu'elle était la différence entre la dette brute et la dette nette. Je suppose que vous nous dites que la dette brute comprend les emprunts à terme plus les bonds du Trésor ou les autres effets que vous avez émis.

M. Georgas: Non. Il s'agit là de deux autres choses.

Le sénateur Roblin: Vous versez des intérêts sur quel montant. Je suppose que c'est de cette façon qu'on peut y arriver.

[Text]

Mr. Georgas: The \$133 billion.

Senator Hicks: If that costs \$15 billion, you can figure the interest rate.

Senator Roblin: That is bonds and everything else. It is the amount of money you are supporting with your debt payments.

Senator Charbonneau: Are the letters of comfort included in the \$133 billion?

Mr. Georgas: We do not pay interest on that.

Senator Hicks: That is an average interest rate of 11.3 per cent.

Mr. Georgas: That reflects that we still have a lot of old bonds. On the question of the difference between the gross debt and net debt, the net debt is the gross debt less our net recorded assets, our more liquid type of assets.

Senator Hicks: Are some of those sinking funds?

Mr. Georgas: I don't know.

Senator Hicks: Does the federal government build a sinking fund against this borrowing?

Senator Roblin: No way.

Senator Flynn: A long time ago.

Senator Hicks: We always did in Nova Scotia.

Senator Robichaud: Of course, the provincial governments.

Senator Flynn: A long time ago.

Mr. Miller: I could answer the question if you would like an answer. There are no sinking funds on federal Government of Canada bonds. There are a few purchase funds. There is a difference. A sinking fund is mandatory. A purchase fund is mandatory only if the price goes below a certain level, when a certain amount of bonds are bought in, as prescribed by the terms and conditions of the issue. It is a selling feature.

The Chairman: Do you accrue a purchase fund?

Mr. Miller: The amount is so small, but I assume that would be part of the accruals, just as they are with the CSBs.

The Chairman: Is that right, Mr. Georgas? Mr. Miller was saying that in some bonds there is a purchase fund, or a purchase obligation, and he thought that perhaps that was accrued in the same way that interest was accrued on CSBs.

Mr. Georgas: I am not sure.

Mr. Miller: The amount is so small, and they are cancelled at the end of each fiscal year. Besides that, the government would own them when we bought them in, so interest owed would be paid to ourselves.

[Traduction]

M. Georgas: C'est un montant de 133 milliards de dollars.

Le sénateur Hicks: Si cela coûte 15 milliards de dollars, on peut calculer le taux d'intérêt.

Le sénateur Roblin: Cela comprend les obligations et tout le reste. C'est là le montant qui fait l'objet du service de la dette.

Le sénateur Charbonneau: Les lettres de réconfort font-elles partie du montant de 133 milliards?

M. Georgas: Nous ne payons pas d'intérêt là-dessus.

Le sénateur Hicks: C'est un taux d'intérêt moyen de 11.3 pour cent.

M. Georgas: Cela démontre que nous avons encore une somme considérable en obligations plus anciennes. Pour ce qui est de la différence entre la dette brute et la dette nette, cette dernière est calculée en soustrayant de la dette brute notre actif net enregistré, nos titres d'un genre plus facilement encaissable.

Le sénateur Hicks: Est-ce que cela comprend des fonds d'amortissement.

M. Georgas: Je ne sais pas.

Le sénateur Hicks: Est-ce que le gouvernement fédéral accumule un fonds d'amortissement en fonction de ces emprunts?

Le sénateur Roblin: Pas du tout.

Le sénateur Flynn: Il y a longtemps.

Le sénateur Hicks: Nous l'avons toujours fait en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Robichaud: Les gouvernements provinciaux, bien sûr.

Le sénateur Flynn: Il y a longtemps.

M. Miller: Je puis répondre à cette question, si vous voulez. Il n'y a pas de fonds d'amortissement pour les obligations d'épargne du gouvernement fédéral. Il y a quelques fonds d'achat. C'est différent. Un fonds d'amortissement est obligatoire. Un fonds d'achat n'est obligatoire que si le prix tombe en dessous d'un certain niveau, lorsqu'une certaine quantité des obligations est achetée, tel que prévu dans les termes et conditions de l'émission. C'est un des aspects de la vente.

Le président: Accumulez-vous un fonds d'achat?

M. Miller: C'est un très petit montant, mais je suppose qu'il fait partie des fonds accumulés, comme dans le cas des obligations d'épargne du Canada.

Le président: Est-ce exact M. Georgas? M. Miller disait que dans le cas de certaines obligations il y a un fonds d'achat où une obligation d'achat, et il pensait que cela s'accumulait peut-être de la même façon que les intérêts sur les obligations d'épargne du Canada.

M. Georgas: Je n'en suis pas certain.

M. Miller: Il s'agit d'un très petit montant qui est annulé à la fin de chaque année financière. En outre, le gouvernement est propriétaire des achats lorsqu'il les rachète, ce qui fait qu'il se verserait des intérêts à lui-même.

[Text]

Senator Flynn: Canada Savings Bonds provide for repurchase.

Mr. Miller: And they are cancelled immediately in the case of CSBs.

Senator Roblin: I wonder if the minister could help my education on the debt situation by giving us a memorandum as to what the different terms are and defining them and putting the numbers on, so we have an idea of the interest.

The Chairman: You mean gross debt and net debt?

Senator Roblin: Yes, and all the other little odds and ends.

The Chairman: Apart from being educational, it would be very helpful.

Mr. Georgas: We will do that.

Senator Roblin: Thank you very much. I would appreciate that.

Senator Hicks: Given to the committee generally, not just to Senator Roblin.

Senator Roblin: Oh no.

Senator Hicks: We don't want you to be the exclusive repository, like Senator Flynn wanted to be with the minister's secrets.

Senator Roblin: I will share it with you.

The Chairman: Any more questions, Senator Roblin?

Senator Roblin: No, thank you, Mr. Chairman.

Senator Charbonneau: Would the interest debt in the budget change now that the \$4 billion contingency plan has been lopped off, or was it taken into consideration earlier?

L'honorable M. Bussières: Je ne crois pas parce que, si on se souvient bien, le fonds de contingence était réservé à des opérations très particulières, comme les opérations pour les changes. Les années précédentes nous indiquaient que de tels fonds étaient plus que rarement utilisés pendant l'année financière comme telle, et bien souvent servaient entre le moment où on se retrouve à la fin d'une année financière et celui où les nouveaux pouvoirs d'emprunt sont autorisés.

Le sénateur Charbonneau: Ce qui n'a pas été le cas cette année.

L'honorable M. Bussières: Ce qui a été le cas cette année puisqu'on a vu tantôt que 8 milliards de dollars de pouvoir d'emprunt qui nous venaient de l'an dernier ont été utilisés entre le 1^{er} avril et le 18 juin de cette année. Ceci a fait le pont entre le moment où l'année financière se terminait et où la Chambre des communes et le Sénat approuvaient le nouveau pouvoir d'emprunt de 6,6 milliards de dollars.

The Chairman: Any further questions? ...

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Les obligations d'épargne du Canada permettent le rachat.

M. Miller: Et dans le cas des obligations d'épargne du Canada elles sont annulées.

Le sénateur Roblin: Je me demande si le ministre pourrait mieux m'informer sur notre endettement en nous donnant une liste des différents termes avec leur définition et les montants auxquels ils correspondent pour que nous ayons une idée du montant des intérêts.

Le président: Vous voulez parler de la dette brute et de la dette nette?

Le sénateur Roblin: Oui, et de tous les autres petits montants.

Le président: En plus d'être instructif ce serait très utile.

M. Georgas: Nous le ferons.

Le sénateur Roblin: Merci beaucoup. Je vous en saurais gré.

Le sénateur Hicks: Vous pourriez donner ces renseignements à tous les membres du comité, et non seulement au sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Oh non.

Le sénateur Hicks: Nous ne voulons pas que vous soyez le seul au courant et que vous fassiez comme le sénateur Flynn à propos des secrets du ministre.

Le sénateur Roblin: Je veux partager ces renseignements avec vous.

Le président: D'autres questions, Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Non, merci, M. le président.

Le sénateur Charbonneau: Est-ce que le taux d'intérêt prévu dans le budget s'en trouve modifié maintenant qu'on a laissé tomber la réserve de 4 milliards de dollars, ou en avait-on déjà tenu compte.

Hon. Mr. Bussières: I do not think so because, if we remember correctly, the contingency fund was reserved for very special operations, such as exchange operations. Other years have shown us that such funds were only very rarely used during the fiscal year as such, and were very often used between the time when we were at the end of a fiscal year and the time when new borrowing powers are authorized.

Senator Charbonneau: That was not the case this year.

Hon. Mr. Bussières: This was the case this year, because we have just seen how 8 billion dollars in borrowing power coming to us from last year were used between April 1 and June 18 of this year. This made for extra time between the time when the fiscal year was coming to an end and when the House of Commons and the Senate were approving the new borrowing power of 6.6 billion dollars.

Le président: D'autres questions?

[Text]

Mr. Minister, we thank you very much for coming and giving us evidence on the two occasions. I should like to say that both here and in connection with Bill C-111 I have been very impressed with the way in which your officials have given evidence. It has been a pleasure to deal with them. I think I reflect the opinion of the committee in saying that it has been a great pleasure to deal with them.

Hon. Senators: Hear, hear!

The Chairman: I do not think we will need you tomorrow, Mr. Drabble.

Mr. Drabble: I am at your service.

The Chairman: We will give you a call if we do. It is a pleasure to see you here. If we could excuse you at this stage, I think we will continue with the bill. Thank you very much.

Honourable senators, you have before you a draft report on Bill C-125, which referred to the pre-study, which of course has been superseded by the bill and by the change in the bill. Do you want to deal with the approval or disapproval of the bill and just have a report made, or do you want a more fulsome report made.

Senator Hicks: This report has been made?

The Chairman: No. It was never made. It was prepared at the direction of the committee for consideration. Normally what we do is report the bill without amendment or with amendment.

Senator Robichaud: I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: That puts the issue on the floor. Is there any further discussion?

Senator Flynn: I guess it has been sufficiently amended.

Senator Hicks: That means this report will not be made at all.

The Chairman: If the motion were approved this report would not be made, that is right.

Senator Hicks: Can we claim any credit for persuading the minister to postpone his contingency borrowing by \$4? Or was it done in the other place?

Senator Flynn: It was done in the other place.

Senator Robichaud: Perhaps I might say a word here. I think we could, but I noticed one remark that the minister made. During the two hours or so that we spent here on Tuesday he defended the bill and the \$4 billion contingency, and in the afternoon they changed their minds. He said this afternoon that the leaders in the other place were meeting at the very same time that we were actually wasting time here.

Senator Charbonneau: They may have a hidden microphone in this place.

[Traduction]

M. le Ministre, nous vous remercions d'être venu témoigner à deux reprises. Je tiens à vous dire que cette fois-ci ainsi que lorsqu'il a été question du projet de loi C-111, nous avons été impressionnés par le témoignage de vos fonctionnaires. C'est un plaisir de traiter avec eux. Je pense parler au nom de tout le comité en disant cela.

Des voix: Bravo!

Le président: Je ne pense pas que nous ayons besoin de vous demain, M. Drabble.

M. Drabble: Je suis à votre disposition.

Le président: Nous vous appellerons au besoin. C'est un plaisir de vous voir ici. Nous pouvons maintenant vous excuser, je pense que nous allons poursuivre l'étude du projet de loi. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, vous avez devant vous un rapport provisoire sur le projet de loi C-125, rapport qui porte sur l'étude préliminaire, qui est maintenant à remplacer, bien sûr, par le projet de loi et les modifications qu'on y a adoptés. Voulez-vous que nous passions à l'approbation ou au rejet du projet de loi pour en faire simplement rapport ou préférez-vous qu'on prépare un rapport plus complet.

Le sénateur Hicks: Ce rapport est-il déjà fait?

Le président: Non, il ne l'a jamais été. Le comité a demandé qu'on le rédige pour en faire l'étude. Normalement, nous faisons un rapport du projet de loi avec ou sans proposition d'amendement.

Le sénateur Robichaud: Je propose que nous fassions un rapport du projet de loi sans proposition d'amendement.

Le président: Cette motion met la question aux voix. Avez-vous autre chose à ajouter?

Le sénateur Flynn: Je pense qu'on l'a assez amendé.

Le sénateur Hicks: Cela signifie que le rapport ne sera jamais rédigé.

Le président: La motion est adoptée. Ce rapport ne sera pas rédigé, c'est exact.

Le sénateur Hicks: Pouvons-nous prétendre avoir en partie réussi à persuader le ministre de remettre à plus tard son emprunt d'une réserve de 4 milliards de dollars, ou est-ce dû aux interventions de l'autre endroit?

Le sénateur Flynn: Cela s'est passé à l'autre endroit.

Le sénateur Robichaud: Je pourrais peut-être dire un mot. Je pense que nous pourrions nous attribuer une partie du mérite, mais j'ai été frappé par une remarque du ministre. Pendant les quelques deux heures que nous avons passées ici mardi dernier, il a défendu le projet de loi et l'emprunt d'une réserve de 4 milliards de dollars, et ensuite, il a changé d'avis dans l'après-midi. Il a dit ce même après-midi que les leaders de l'autre endroit se rencontreraient au moment même où nous perdions en fait notre temps ici.

Le sénateur Charbonneau: Ils ont peut-être caché ici un microphone.

[Text]

Senator Robichaud: I don't know. You want to claim credit. I think we should in a way. Did they do it, or did we do it, or did we both do it?

Senator Hicks: I don't know that it is very important for us to try to claim credit for such a doubtful situation.

The Chairman: I took issue, along with Senator Manning at the time. What are your views on it?

Senator Roblin: I rather fancy making a report along the lines set out in this pre-study paper, because it does give the discussion that went on here. Although we do not make a claim for the reduction, at least it serves notice that we were concerned about it.

The Chairman: Is that agreed?

Senator Flynn: That the chairman makes this report?

Senator Hicks: With suitable modifications to take into account the deletion of the extra \$4 billion. I would prefer that myself, if it is not too time-consuming.

Senator Robichaud: I think the report could be worded to say that our committee was extremely pleased that the ultimate decision.

Senator Hicks: That the concern reflected by some members was accepted by the minister and the \$4 billion was dropped.

Senator Robichaud: Thank you, Senator Hicks.

Senator Flynn: The subject matter of the bill was referred to the committee, and normally the committee should report on the subject matter. I think that what is contained in the draft report, which could be adjusted in the circumstances. I would suggest the chairman say that we considered the subject matter before the bill came to us, and we report more for the information of the Senate. Then we report we have considered the bill and now report the bill without amendment.

The Chairman: There will be two reports then.

Senator Hicks: Two reports, and that would get our claim in.

The Chairman: That sounds like an admirable suggestion.

Senator Roblin: I have a little nit-picking on page 4 of the report.

Senator Flynn: I did not mean we should not correct it if necessary.

Senator Roblin: It says:

... personal savings rates in Canada had risen to 13 per cent.

Risen from what? It had risen from 12 per cent to 13 per cent. If you are going to use the figure of 13 per cent you ought to

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: Je n'en sais rien. Vous voulez vous en attribuer le mérite, je pense que nous pourrions le faire d'une certaine façon. Est-ce grâce à eux, à nous ou à nous tous?

Le sénateur Hicks: Je ne sais pas s'il est très important d'essayer de nous attribuer le mérite dans un cas aussi douteux.

Le président: J'ai adopté la même position que le sénateur Manning à ce moment-là. Quelle est votre opinion à ce propos?

Le sénateur Roblin: J'aimerais assez que nous préparions un rapport où l'on retrouverait les idées énoncées lors de cette étude préliminaire, car cela donnerait une idée des travaux qui se sont faits ici. Même si nous ne demandons pas une réduction du pouvoir d'emprunt, cela servirait au moins à démontrer que la question nous inquiétait.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Flynn: Que le président fasse ce rapport?

Le sénateur Hicks: En y apportant les modifications appropriées pour tenir compte de la suppression du montant supplémentaire de 4 milliards de dollars. C'est ce que je préférerais pour ma part, si cela ne demandait pas trop de temps.

Le sénateur Robichaud: Je pense que l'on pourrait préciser dans le rapport que notre comité est enchanté de la décision finale.

Le sénateur Hicks: Que le ministre a tenu compte des craintes exprimées par certains membres du comité et qu'on a abandonné l'emprunt de ce montant pour imprévu de 4 milliards.

Le sénateur Robichaud: Merci, sénateur Hicks.

Le sénateur Flynn: La teneur du projet de loi a été renvoyée au comité, et normalement, ce dernier devrait en faire rapport. Je pense que le rapport provisoire pourrait peut-être être modifié dans ce cas. Je suggérerais que le président précise que nous avons fait l'étude de la teneur du projet de loi avant qu'il ne nous ait été renvoyé, et que nous faisons surtout rapport pour renseigner le Sénat. Nous précisons dans notre rapport que nous avons fait l'étude du projet de loi et que nous en faisons maintenant rapport sans proposition d'amendement.

Le président: Il y aurait alors deux rapports.

Le sénateur Hicks: Deux rapports et nous ferions ici connaître notre position.

Le président: Cela me semble une excellente suggestion.

Le sénateur Roblin: Je vois, à la page 4 du rapport, que l'on a un peu byzantinisé.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas dit que nous ne pouvions pas le corriger au besoin.

Le sénateur Roblin: On peut lire:

... le taux d'épargne personnel a augmenté de 13 p. cent au Canada.

augmenté par rapport à quoi? Il est passé de 12 à 13 p. cent. Si on mentionne le chiffre de 13 p. 100 on devrait préciser que le

[Text]

indicate that the personal savings rate was 13 per cent in the first quarter. That is what it should say.

Senator Hicks: It should say it more precisely.

Senator Roblin: The minister is using the increase as an argument for saying that you could finance if need be. That is the way I take it. I think it ought to be put in perspective. It was 12 per cent last year and it is 13 per cent now, and that is a one-twelfth rise.

The Chairman: Suppose we give last year's figure and say that in the first quarter this year it is 12 per cent.

Senator Hicks: It went from 12 per cent to 13 per cent in the first quarter of 1982.

Senator Roblin: It is just nit-picking and I apologize.

The Chairman: It is a good point. I might suggest that we change the table on page 2 to conform with the material we have just been given, to get that in there.

First, do we agree that a report along these lines, incorporating the suggestion regarding the ending of the contingency fund, be made in connection with the pre-study? Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Hicks: And then report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed that we report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Hicks: I think we can leave it to the chairman and his officers to rewrite this draft report.

The Chairman: Thank you very much.

On Bill C-124 there is a draft of a report. Frankly, I do not know what we should do with it.

Senator Roblin: There are so many amendments to this bill.

The Chairman: Should we hold it in abeyance? Until we see what happens to the bill?

Senator Flynn: Yes. It is the same as we have done with Bill C-125. Keep it, and when we have the bill finally before us we can see whether we want to make this report as is or change it, and then consider the bill itself.

The Chairman: Perhaps you could have the report and take a look at it, so that you have it in mind if we meet on Bill C-124. Are there any further questions? . . . Thank you, honorable senators.

Senator Robichaud: Do we meet tomorrow morning?

[Traduction]

taux d'épargne personnel était de 13 p. 100 au cours du premier trimestre. C'est ce qu'on devrait dire.

Le sénateur Hicks: On devrait le dire de façon plus précise.

Le sénateur Roblin: Le ministre a parlé de cette hausse pour démontrer qu'il était possible de financer l'emprunt, c'est de cette façon que je le comprends. Je pense qu'on devrait placer cette phrase dans son contexte. Il était de 12 pour cent l'an dernier et il est maintenant à 13 pour cent; c'est donc une hausse d'un douzième.

Le président: Supposons que nous citions le chiffre de l'an dernier et que nous ajoutions qu'il était de douze pour cent au cours du premier trimestre de l'année en cours.

Le sénateur Hicks: Il est passé de 12 à 13 pour cent au cours du premier trimestre de 1982.

Le sénateur Roblin: Ce ne sont là que des détails, je m'en excuse.

Le président: C'est une bonne idée. Je suggérerais que nous modifions le haut de la page 2 pour qu'il corresponde mieux aux données qu'on vient de nous communiquer, données qu'on pourrait intégrer.

Premièrement, nous sommes d'accord pour qu'un rapport portant sur l'étude préliminaire soit rédigé en ce sens, et qu'on y inclue la suggestion concernant la suppression du fonds de réserve? Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hicks: Et qu'on fasse ensuite rapport du projet de loi sans proposition d'amendement.

Le président: Est-on d'accord pour que nous fassions rapport du projet de loi sans proposition d'amendement.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Hicks: Je pense que nous pouvons laisser à président et à ses collaborateurs le soin de rédiger ce rapport provisoire.

Le président: Merci beaucoup.

Il y a aussi un rapport provisoire sur le projet de loi C-124. Franchement, je ne sais pas ce que nous devons en faire.

Le sénateur Roblin: On a apporté tellement d'amendements à ce projet de loi.

Le président: Devrions-nous le laisser en suspens jusqu'à ce que nous sachions ce qu'il adviendra du projet de loi?

Le sénateur Flynn: Oui, c'est la même chose que dans le cas du projet de loi C-125. Conservons-le et lorsque nous aurons enfin le projet de loi, nous pourrions décider si nous voulons présenter ce rapport tel quel ou le modifier, et ensuite nous ferons l'étude du projet de loi lui-même.

Le président: On pourrait peut-être vous distribuer une copie du rapport pour que vous puissiez l'examiner, afin que vous en teniez compte lorsque nous étudierons le projet de loi C-124. Y-a-t'il d'autres questions? Merci, honorables sénateurs.

Le sénateur Robichaud: Revenons-nous demain matin?

[Text]

The Chairman: No, tomorrow morning's meeting is cancelled, unless we get Bill C-124 tonight.

Bill reported without amendment.

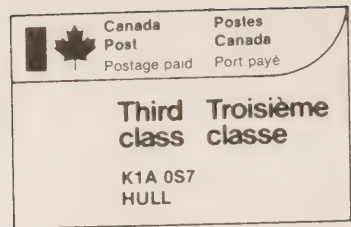
The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Non, la réunion de demain matin est annulée, à moins que nous ne recevions le projet de loi C-124, ce soir.

(Rapport est fait du projet de loi sans proposition d'amendement.)

(La séance est levée.)



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING — COMPARAÎT

The Honourable Pierre Bussières, P.C., Minister of State
(Finance).

L'honorable Pierre Bussières, c.p., ministre d'État (Finan-
ces).

WITNESSES — TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. B. J. Drabble, Associate Deputy Minister;
Mr. C. Georgas, Chief, Fiscal Policy Division;
Mr. R. Miller, Chief, Capital Markets Division.

Du ministère des Finances:

M. B. J. Drabble, sous-ministre associé;
M. C. Georgas, chef, Division de la politique fiscale;
M. R. Miller, chef, Division des marchés des capitaux.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, August 4, 1982

Issue No. 60

Second and Final Proceeding on:

The subject-matter of Bill C-124
"An Act respecting compensation in the
public sector of Canada"

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mercredi 4 août 1982

Fascicule n° 60

Deuxième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Projet de loi C-124
«Loi concernant les rémunérations dans
le secteur public du Canada»

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perreault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, July 20, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-124, intituled: “An Act respecting compensation in the public sector of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, August 4, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-124, intituled: “An Act respecting compensation in the public sector of Canada” as adopted at the report stage in the other place, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the said Committee have power to sit while the Senate is sitting today, and that Rule 76(4) be suspended in relation thereto.”

ORDRES DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 20 juillet 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-124, intitulé: «Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-124, intitulé: «Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada», tel qu'adopté à l'étape du rapport à l'autre endroit, avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat; et

Que ledit Comité soit autorisé à siéger pendant la séance du Sénat d'aujourd'hui, et que l'application de l'article 76(4) du Règlement soit suspendue à cet égard.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 4, 1982
(60)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:05 p.m. to examine and consider the subject matter of Bill C-124, "An Act respecting compensation in the public sector of Canada", as adopted at the report stage in the other place, in advance of the said Bill coming before the Senate.

Present: The Honourable Senators D. D. Everett (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Doody, Flynn, Godfrey, Lewis, Perrault, Robichaud, Roblin, Thériault and Tremblay. (12)

Senators present but not of the Committee: The Honourable Senators Bosa, Cottreau, Frith, Molson and Olson.

Appearing: The Honourable D. J. Johnston, P.C., President of the Treasury Board.

From the Treasury Board the following witnesses were heard:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and Compensation;

Mr. R. Cousineau, General Counsel, Legal Services.

The subject matter of the Bill was examined, and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 AOÛT 1982
(60)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour étudier la teneur du projet de loi C-124 «Loi concernant la rémunération dans le secteur public du Canada», tel qu'adopté à l'étape du rapport à l'autre endroit, avant que ledit projet de loi soit soumis au Sénat.

Présents: Les honorables sénateurs D. D. Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Doody, Flynn, Godfrey, Lewis, Perrault, Robichaud, Roblin, Thériault et Tremblay. (12)

Présents mais ne faisant pas partie du comité: Les honorables sénateurs Bosa, Cottreau, Frith, Moslon et Olson.

Comparaît: L'honorable D. J. Johnston, c.p., président du Conseil du Trésor.

Du Conseil du Trésor, les témoins suivants sont entendus:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. G. Orser, secrétaire adjoint, Division des relations de travail et de la rémunération;

M. R. Cousineau, conseils généraux, Service de contentieux du Conseil du Trésor.

La teneur du projet de loi est étudié et le président est prié d'en faire rapport en conséquence au Sénat.

A 17 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

August 4, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred the subject-matter of Bill C-124, "An Act respecting compensation in the public sector of Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto has, in obedience to its Orders of Reference of Tuesday, July 20, and Wednesday, August 4, 1982 examined the said subject-matter and now reports upon the same.

The Committee met on July 21 to examine the subject-matter of the Bill and again on August 4, to examine the subject-matter of the Bill as amended and passed at the report stage by the House of Commons. The witnesses in attendance on both occasions were the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board, Mr. J. L. Manion, Secretary of the Board, Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations Compensation, and Mr. R. Cousineau, General Counsel, Legal Services.

At the hearing on July 21, the Minister explained in general terms why the government felt the bill was necessary and reviewed with Committee members the major provisions. Discussion took place in Committee as the review proceeded.

The Committee inquired whether civil servants would also receive wage increments within different wage categories in addition to the proposed 6 per cent and 5 per cent wage increases allowed under the legislation. The Minister informed the Committee that employees at levels below the executive levels would receive these increments up to the job rate. At the executive levels these increments, sometimes known as merit increases, would not be allowed during the two year period in which the Act was in force. Only the 6 per cent and 5 per cent increases would apply.

In reviewing clauses 5 and 10 of the legislation, the Committee inquired about the allowance of wage increases up to 9 per cent for employees whose compensation plans had expired before June 28, 1982. The Minister explained that this was being allowed as a transitional arrangement so that these employees would be permitted to reach the same levels as other employees prior to the start of the program. The 9 per cent increase was approximately the level of settlements granted in the period immediately prior to the budget.

The Committee was interested to compare wage settlements in the private and public sectors during recent years. Considerable discussion took place about the measurement of the wage settlement rates and particularly about the impact of cost-of-living clauses in contracts. The Minister provided the Committee with tables prepared from Department of Labour statistics since 1978, showing the relative wage settlement rates in the private and public sectors, with COLA clauses and without. The Minister stated on the basis of these statistics that the settlements in the public sector had been somewhat lower than those in the private sector since 1978.

RAPPORT DU COMITÉ

Le 4 août 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi C-124, «Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada», avant que ce projet de loi ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, a, conformément à son Ordre de renvoi du mardi 20 juillet 1982 et du mercredi 4 août 1982, étudié la teneur dudit projet de loi et en fait maintenant rapport.

Le Comité s'est réuni le 21 juillet et de nouveau le 4 août pour examiner la teneur du projet de loi modifié et adopté à l'étape du rapport par la Chambre des communes. Les témoins présents à ces deux réunions étaient l'honorable Donald Johnston, Président du Conseil du Trésor, MM. J. L. Manion, Secrétaire du Conseil du Trésor, G. Orser, Secrétaire adjoint, Division des relations de travail et de la rémunération, et R. Cousineau, Conseil général, Service du contentieux du Conseil du Trésor.

A l'audience du 21 juillet, le ministre a expliqué en termes généraux pourquoi le gouvernement estime que le projet de loi est nécessaire et il en a examiné les principales dispositions avec les membres du Comité. Des discussions ont eu lieu au fur et à mesure que l'examen progressait.

Le Comité a demandé si les fonctionnaires recevraient également des augmentations de traitement dans diverses catégories salariales en plus des 6 p. 100 et 5 p. 100 d'augmentation proposés dans le projet de loi. Le ministre a répondu que les employés des niveaux inférieurs aux niveaux de cadre recevraient des augmentations jusqu'à concurrence du taux de salaire. Au niveau des cadres de direction, ces augmentations, qui sont parfois appelées augmentations au mérite, seraient supprimées pendant les deux années d'application de la loi. Seules les augmentations de 6 p. 100 et 5 p. 100 seraient applicables.

En étudiant les articles 5 et 10 du projet de loi, le Comité a demandé ce qu'il en était des augmentations salariales allant jusqu'à 9 p. 100 qui doivent être accordées aux employés dont le régime de rémunérations a expiré avant le 28 juin 1982. Le ministre a expliqué que ces augmentations étaient permises à titre de disposition transitoire visant à permettre à ces employés d'atteindre le même niveau que les autres avant la mise en vigueur du programme. L'augmentation de 9 p. 100 correspond approximativement au pourcentage d'augmentation accordé dans les conventions signées pendant la période précédant immédiatement le budget.

Le Comité a comparé les ententes salariales conclues dans les secteurs privé et public ces dernières années. Il a beaucoup été question de l'évaluation des taux d'augmentation dans les ententes salariales et surtout de ce qu'il allait advenir des clauses des conventions collectives relatives à l'indexation sur le coût de la vie. Le ministre a fourni au Comité des tableaux préparés à partir de statistiques du ministère du Travail depuis 1978 et montrant les taux relatifs des ententes salariales dans les secteurs privé et public, avec et sans les clauses relatives à l'indexation sur le coût de la vie. Le ministre a déclaré que ces statistiques indiquaient que les ententes conclues dans le sec-

The issue of applying the wage restraints at the 6 per cent and 5 per cent levels across the board at all salary levels was raised by several members of the Committee who were concerned about its acceptance by the Canadian public. The questions were asked as to the reasons for not being more generous at lower pay levels than at higher pay levels. The Minister responded that this issue should be and is dealt with, through the taxation system. He also thought it was important to maintain adequate wage differentials between different categories of employees in the public service. Finally he noted that wage restraints are being applied more severely and for a longer period of time at the executive level.

Considerable discussion also took place regarding clause 12 that is aimed at preventing the negotiation of catch-up increases at or beyond the end of the program period. The Committee felt that this clause would be unenforceable in the courts and that the Minister should attempt to strengthen it. The Minister recognized this problem and stated that they had already spend considerable effort in attempting to strengthen it. The Committee raised their concern about the expression "any compensation plan established at any time" in clause 12 and felt that it implied an indefinite period of control over such plans. After considerable discussion the Minister indicated that he would review this wording, which might lead to unintended difficulties in the future. He also undertook to review wording related to the salaries of Members of Parliament to make clear that no subsequent catch-up should apply to their salaries.

At the hearing on August 4, the Minister reviewed the amendments that have been made to the Bill since the hearing on July 21. They are as follows:

1. An amendment to clause 7 which provides that the parties to collective agreements may amend the non-monetary terms and conditions of their collective agreements by mutual agreement.

2. An amendment by adding a new clause 16 to allow the parties to voluntarily enter into a collective agreement which embodies the 6 and 5 principle of the Bill and which is binding on those parties for the two years which the program would have applied to them. The Governor in Council may terminate the application of the Act to those parties, since the parties, by their own agreement, have achieved the objectives of the Act. In so doing, the parties will be able to achieve those objectives on their own terms, tailored to their own situation, incorporating improvements or changes within the 6 and 5 limits such as maternity benefits and health and safety provisions.

3. An amendment to clause 6 to ensure that, while the emphasis is on the parties to voluntarily enter into a collective agreement, where they are unable to do so, the Treasury Board determines the terms and conditions. Without such a provision, impasses could not have been resolved except by extending the

teur public avaient été un peu moins avantageuses que celles conclues dans le secteur privé depuis 1978.

La question de l'application des restrictions de 6 p. 100 et 5 p. 100 des augmentations salariales à tous les employés de tous les niveaux de rémunération a été soulevée par plusieurs membres du Comité qui doutaient que le public soit prêt à les accepter. Certains ont demandé pourquoi le gouvernement ne se montrait pas plus généreux à l'égard des employés à faible salaire qu'à l'égard de ceux qui ont un salaire élevé. Le ministre a répondu que ce problème relevait, comme il se devait, du régime fiscal. A son avis, il importait surtout de maintenir une différence suffisante entre les salaires des diverses catégories d'employés de la Fonction publique. Enfin, il a souligné que les restrictions salariales seraient appliquées avec plus de rigueur et pendant plus longtemps au niveau des cadres.

On a aussi beaucoup discuté de l'article 12 qui vise à empêcher la négociation d'augmentations salariales de rattrapage à la fin de la période d'application du programme ou par la suite. Le Comité jugeait qu'il serait impossible de faire appliquer cet article devant les tribunaux et que le ministre devait essayer d'en renforcer la formulation. Ce dernier a reconnu l'existence du problème et a déclaré que son ministère avait déjà fait des efforts considérables en ce sens. Le Comité s'est montré préoccupé par l'expression «régime de rémunération... indépendamment de sa date d'établissement» à l'article 12, craignant que cette formule sous-entende l'application indéfinie des contrôles à ces régimes. Après une discussion assez longue, le ministre a indiqué qu'il reverrait le libellé de cet article, car il risquait de susciter des difficultés imprévues à l'avenir. Il s'est également engagé à revoir la disposition relative aux traitements des députés de manière à ce qu'elle précise qu'aucun rattrapage ne pourra avoir lieu après la période d'application du programme.

Au cours de l'audience du 4 août, le ministre a passé en revue les modifications apportées au projet de loi depuis l'audience du 21 juillet. Les voici:

1. Une modification de l'article 7 qui prévoit que les parties aux conventions collectives peuvent modifier les clauses et conditions non monétaires de leurs conventions collectives par entente mutuelle.

2. Une modification qui ajoute un nouvel article 16 permettant aux parties de conclure volontairement une convention collective incluant le principe des 5 et 6 pour cent prévu par le projet de loi et liant ces parties pour les deux ans pendant lesquels le programme se serait appliqué à elles. Le Gouverneur en conseil peut mettre fin à l'application de la loi à ces parties, étant donné qu'elles ont d'un commun accord, atteint les objectifs de la loi. Ce faisant, les parties pourront réaliser ces buts selon leurs propres conditions adaptées à leur situation et, tout en respectant les limites de 5 et 6 pour cent, y incorporer des améliorations ou changements comme par exemple des dispositions relatives aux prestations de maternité ou à la santé et la sécurité.

3. Une modification à l'article 6 pour faire en sorte que, bien qu'il soit surtout question de la conclusion volontaire d'une convention collective par les parties, le Conseil du Trésor fixe les clauses et conditions lorsqu'elles ne peuvent le faire. A défaut d'une telle disposition, on se serait trouvé dans des

expired terms and conditions including wage rates for a period of 12 months without change. This would have subjected groups subject to the transitional provisions to three complete years of restraint. This had never been the intention.

4. Amendment to clause 2 by adding subclause (3) providing that the wage rates for employees mentioned in 3(2)(a) and research staff of a political party represented in Parliament be established at 106 per cent of the wage rates in effect on March 31, 1982. This is a reduction from the 11 per cent increase granted to staffs on Members of the House of Commons and the 10 per cent increase granted to staffs of Ministers of the Crown effective April 1, 1982.

In respect of this amendment, the Minister clarified the operation of the Bill with respect to Senate Secretaries:

"The Secretaries of the Senators are provided from the staff of the Senate. Such employees are not subject to the roll-back provided for in subsection 2(3) of Bill C-124. They are included under Part 1 of Bill C-124 by virtue of subsection 3(1)(f), and thus are subject to the restraint program provided for in the other provisions of the Bill."

The effect of these undertakings is to treat Senators' Secretaries as all other federal civil servants are treated. Accordingly, because Senate Secretaries are not directly appointed by Senators, they will not be treated in the same manner as staffs of Ministers and Members of the House of Commons who are appointed by the Minister or Member. This means that Senate Secretaries will not be subject to the roll-back provisions of the amendment, but will be subject to the restraint program that applies to all federal civil servants.

5. An amendment to clause 3(1)(b) to make it clear that the Bill is intended to apply only to wholly-owned subsidiaries of crown corporations which are under federal jurisdiction.

6. An amendment by adding subclause 3(4) to extend the Bill's application to cover the railway system operated by Canadian Pacific Limited and those other railway companies who, along with Canadian National Railways, engage in industry-wide collective bargaining.

7. The effective date of the program was changed from June 28, 1982 to June 29, 1982 so that tentative agreements signed on June 28 before the reading of the Budget Speech could be honoured in the manner now contemplated in subclauses 4(2) and (3).

8. Subclause 6(1) to make it clear that the application of the "equal pay for work of equal value" provisions of the Canadian Human Rights Act would not be interrupted by this Bill.

9. An amendment by adding subclause 6(4) to ensure that the Bill does not prevent work-sharing agreements from being entered into between employers and employees' representatives.

impasses dont on n'aurait pu sortir qu'en reconduisant les clauses et conditions expirées, notamment les taux de salaire, pour une période de 12 mois sans changement. Cela aurait soumis des groupes assujettis aux dispositions transitoires à trois années complètes de restrictions, ce qui n'a jamais été l'intention du projet de loi.

4. Une modification à l'article 2 par adjonction d'un paragraphe (3) prévoyant que les taux de salaire des salariés visés à l'alinéa 3(2)a) et du personnel de recherche d'un parti politique représenté au Parlement seront de 106 p. 100 des taux de salaire en vigueur le 31 mars 1982. Cela représente une réduction par rapport à l'augmentation de 11 p. 100 attribuée aux employés des députés à la Chambre des communes et par rapport à l'augmentation de 10 p. 100 attribuée aux employés des ministres de la Couronne à compter du 1^{er} avril 1982.

En ce qui concerne cette modification, le ministre a clarifié la partie du projet de loi en ce qui a trait aux secrétaires du Sénat:

«Les secrétaires des sénateurs viennent du personnel du Sénat. Ces salariés ne sont pas touchés par la réduction prévue au paragraphe 2(3) du projet de loi C-124. Ils sont assujettis aux dispositions de la Partie I du projet de loi C-124 en vertu de l'alinéa 3(1)f) et donc au programme de restrictions prévu par les autres dispositions du projet de loi.»

Ces engagements ont pour effet de traiter les secrétaires des sénateurs de la même façon que tous les autres fonctionnaires fédéraux. En conséquence, du fait que les secrétaires du Sénat ne sont pas nommés par les sénateurs, ils ne seront pas traités de la même façon que les employés des ministres et des députés à la Chambre des communes qui sont directement nommés par le ministre ou le député qu'ils servent. Cela signifie que les secrétaires du Sénat ne seront pas touchés par les dispositions de réduction de la modification, mais seront assujettis au programme de restrictions qui s'applique à tous les fonctionnaires fédéraux.

5. Une modification de l'alinéa 3(1)b) qui précise que le projet de loi ne doit s'appliquer qu'aux succursales des sociétés de la Couronne relevant de la juridiction fédérale qui appartiennent entièrement à ces dernières.

6. Une modification qui ajoute un paragraphe 3(4) étendant l'application du projet de loi au réseau ferroviaire exploité par le chemin de fer canadien du Pacifique Inc. et aux autres compagnies ferroviaires qui, avec le chemin de fer canadien national, ont des négociations collectives communes à l'échelle nationale.

7. La date d'entrée en vigueur du programme qui devait être le 28 juin 1982 a été changée et est maintenant le 29 juin 1982 afin que les projets de conventions signés le 28 juin avant la lecture du Discours du budget puissent être honorés de la façon maintenant prévue par les paragraphes 4(2) et (3).

8. Un paragraphe 6(1) pour préciser que l'application de la règle «salaire égal à travail d'égale valeur» contenue dans la Loi canadienne sur les droits de la personne ne soit pas interrompue par ce projet de loi.

9. Une modification qui ajoute un paragraphe 6(4) pour faire en sorte que le projet de loi n'empêche pas les employeurs et les représentants des salariés de conclure des conventions de partage du travail.

10. An amendment by adding subclause 6(5) to restrict salary increases of employees whose salary range maximum as of June 29, 1982 is equal to or in excess of \$49,500 per annum to not more than 6 per cent and 5 per cent during the 2 years of application of the program. Such employees shall not receive any merit or incremental increases or performance awards during that period.

11. An amendment contained in clause 13.1 to require the President of the Privy Council to table an annual report in both Houses of Parliament containing the names and salary ranges of senior Governor in Council appointees.

12. Amendments to Schedules I and II to correct inaccuracies contained in the Bill as originally tabled in the House of Commons.

There was a wide ranging discussion with the Minister and his staff on the amendments. The members of the Committee sought additional clarifications from the Minister on the meanings of the provisions in the Bill and their application. Answers were provided to the satisfaction of the Committee.

Respectfully submitted,

10. Une modification qui ajoute le paragraphe 6(5) restreignant les augmentations de salaire des employés dont le maximum de l'échelle des salaires le 29 juin 1982 atteint ou dépasse \$49,500 par an à 6 et 5 pour cent au plus pendant les 2 années d'application du programme. Ces employés ne doivent recevoir aucune augmentation au mérite ou automatique ni aucune prime de rendement pendant cette période.

11. Une modification à l'article 13.1 qui requiert le président du Conseil privé de présenter aux deux chambres du Parlement un rapport annuel donnant les noms et les échelles de salaires des hauts fonctionnaires nommés par le Gouverneur en conseil.

12. Des modifications aux annexes I et II pour corriger les inexactitudes que contenait le projet de loi tel qu'il avait été présenté à la Chambre des communes.

Il y a eu d'amples discussions avec le ministre et son personnel au sujet des modifications. Les membres du Comité ont demandé au ministre des précisions supplémentaires sur la signification des dispositions du projet de loi et leur application. Le Comité a obtenu des réponses satisfaisantes.

Respectueusement soumis,

Président

D. D. EVERETT

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, August 4, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4.00 p.m. to study the subject matter of Bill C-124, respecting compensation in the public sector of Canada.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as I understand it, what has been referred to this committee is the subject matter of Bill C-124. We have already done a pre-study of this bill but it has subsequently been further amended in the House of Commons. The bill we now have with the amendments is in the form that we will receive it by 8 o'clock this evening. You have before you the House of Commons version of Bill C-124. You also have three amendments to it. The first one is on the second page of the bill and that is motion No. 3 which creates an amendment to clause 2 on page 2 of the bill, line 11. I understand the amendment follows the words "would normally be revised." Is that correct, Mr. Manion?

Mr. J. L. Manion, Secretary, Treasury Board: That is correct.

The Chairman: The next amendment is to the front page of the material you have which is entitled "Amendments to Bill C-124" and states that in clause 6, subclause (3) which is on page 5—

Mr. R. Cousineau, General Counsel, Legal Services, Treasury Board: Mr. Chairman, it is actually subclause (5). Originally, subclause (3) was amended but it now finds itself in subclause (5).

The Chairman: Thank you, Mr. Cousineau. In clause 6(5) the words "merit increases" on line 44 have been changed to "incremental increases."

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, after the words "merit increases" the words "incremental increases" should be added.

The Chairman: Therefore, it would be "entitled to merit increases, incremental increases or . . ."; is that correct?

Mr. Cousineau: That is correct.

The Chairman: The final page of the additional material which starts off with the words "July 28, 1982—That Bill C-124, An Act respecting . . ." and so forth. Perhaps you could tell me where it goes?

Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and Compensation, Treasury Board: Mr. Chairman, it goes on page 11, Part III. The existing clause 16 is replaced by clause 16 in the amendment, and the clause 16 that is there becomes clause 17.

The Chairman: Thank you. Therefore, clause 16 goes in after the words "salary so determined." Are members of the committee satisfied with the amendments?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 août 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le sujet de loi C-124, Loi concernant les rémunérations dans le secteur public du Canada.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, sauf erreur, ce qui a été renvoyé au comité, c'est le sujet du projet de loi C-124. Nous en avons déjà effectué une étude préliminaire, mais il a par la suite été modifié de nouveau à la Chambre des communes. Le projet de loi, avec les amendements, que nous avons maintenant est la version que nous recevrons avant 20 heures ce soir. Vous avez devant vous la version de la Chambre des communes du projet de loi C-124. Vous avez aussi trois amendements. Le premier est à la page 2 du projet de loi, et c'est la motion n° 3 qui modifie l'article 2 de la page 2 du projet de loi, ligne 11. Je crois savoir que l'amendement suit les mots «seraient normalement révisés.» Est-ce exact, monsieur Manion?

M. J. L. Manion, secrétaire, Conseil du Trésor: Oui.

Le président: L'amendement suivant est à la première page du document intitulé «Amendements au projet de loi C-124» que vous avez reçu et précise qu'au paragraphe 3 de l'article 6, qui se trouve à la page 5—

M. R. Cousineau, avocat général, Services du Contentieux, Conseil du Trésor: Monsieur le président, il s'agit en fait du paragraphe (5). À l'origine, on a modifié le paragraphe (3) qui devient maintenant le paragraphe (5).

Le président: Merci, monsieur Cousineau. À l'article 6(5) on a remplacé les mots «augmentations au mérite» à la ligne 44 par les mots «augmentations annuelles».

M. Cousineau: Monsieur le président, il faudrait ajouter les mots «augmentations annuelles» après les mots «augmentations au mérite».

Le président: Le texte devrait donc se lire ainsi: «augmentations au mérite, augmentations annuelles ou . . . ». Est-ce correct?

M. Cousineau: Oui.

Le président: La dernière page du document supplémentaire qui commence par les mots «28 juillet 1982—Que le projet de loi C-124, Loi concernant . . . » et ainsi de suite. Vous pourriez peut-être me dire où l'insérer?

M. G. Orser, secrétaire adjoint, Relations de Travail et Rémunération, Conseil du Trésor: Monsieur le président, c'est à la page 11, Partie III. L'article 16 actuel est remplacé par l'article 16 de l'amendement et l'article 16 devient l'article 17.

Le président: Merci. L'article 16 vient donc après les mots «à la centaine de dollars inférieure». Les membres du comité sont-ils satisfaits des amendements?

[Text]

Senator Flynn: Are you asking us if we are satisfied with the amendments?

The Chairman: Are you satisfied that we have them in the right place?

Honourable senators, on very short notice we have appearing before us the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board. With him are Mr. Manion, Secretary of the Treasury Board. On Mr. Manion's left is Mr. Cousineau, Gen Counsel, Legal Services, and on the minister's right is Mr. Orser, Assistant Secretary Staff Relations and Compensation. Do you have a statement, Mr. Minister?

Honourable D. J. Johnston, P.C., President, Treasury Board: Yes, Mr. Chairman. I think it might be helpful if I were to make a statement particularly focusing on the amendments which have taken place since the bill was before this committee during the pre-study stage.

Honourable senators, I should like to make a few opening remarks and afterwards I would be prepared to answer any questions you may have.

This bill received first reading in the House of Commons a little over a month ago. Important changes have been made to the bill since it was introduced. These changes take into consideration many of the concerns which have been expressed with respect to the program to restrain the rate of increase in compensation in the broadly-defined federal public sector. I would like to take a few minutes to review those changes.

In an effort to avoid the pitfalls of such controls programs, the program embodied in the bill was designed to be clear in the guidelines established; administratively straightforward, and thereby, not requiring a host of regulations with a concomitant new bureaucracy. Also, it was to be capable of uniform application to all employees and to provide a clear, strong signal to other sectors of the economy as to necessary action to protect our competitive trade position and to reduce the rate of inflation in this country. The bill in its original form endeavoured to do this through straightforward limits on the rate of increase in wage rates permitted during the two years of the program. The continuation of other terms and conditions of compensation plans, the continuation of collective agreements and thereby ensuring the continuation of the terms and conditions contained therein, and, effectively, suspending the right to strike for the two years of the program.

As a consequence, it was apparent that very little in the way of collective bargaining, as the term is used and known to honourable senators, would have been necessary under the bill as originally introduced. During the course of the debate over the past month, much has been said about this factor from a variety of sources. In response to these comments, the government introduced during the committee stage an amendment to clause 7 of the bill, which provides that the parties to collective agreements may amend the non-monetary terms and conditions of their collective agreements by mutual consent. During the report stage of this bill, a further amendment was incorporated into the proposed legislation to allow the parties to voluntarily enter into a collective agreement which embodies the 6 per cent and 5 per cent principle of the bill, and which is binding on those parties for the two years which the program

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Nous demandez-vous si nous sommes satisfaits des amendements?

Le président: Êtes-vous convaincus qu'ils sont au bon endroit?

Honorables sénateurs, l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, a consenti à comparaître devant nous à très bref avis. Il est accompagné de M. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor. A la gauche de M. Manion, vous avez M. Cousineau, avocat général, services du Contentieux et à droite du ministre, M. Orser, secrétaire adjoint, relations de travail et rémunération. Avez-vous une déclaration, monsieur le ministre?

L'honorable D. J. Johnston, C.P., président, Conseil du Trésor: Oui, monsieur le président. Il serait peut-être utile que je fasse une déclaration portant principalement sur les amendements apportés au projet de loi depuis que le comité en a fait l'étude préliminaire.

Honorables sénateurs, j'aimerais faire quelques observations préliminaires et je serais ensuite disposé à répondre à toutes vos questions.

Le projet de loi a été adopté en première lecture à la Chambre des communes il y a un peu plus d'un mois. On y a apporté depuis d'importantes modifications qui tiennent compte d'un grand nombre d'inquiétudes manifestées au sujet du programme de restriction du taux d'augmentation de la rémunération dans le secteur public fédéral en général. J'aimerais prendre quelques minutes pour revoir ces modifications.

Afin d'éviter les problèmes posés par les programmes de contrôle de ce genre, le programme que représente le projet de loi a été conçu de façon à établir des lignes directrices claires. Simple à administrer, il n'exige donc pas une foule de règlements qui entraîneraient la création d'une nouvelle bureaucratie. En outre, il devait pouvoir être appliqué uniformément à tous les salariés et donner une idée claire et ferme aux autres secteurs de l'économie quant aux mesures nécessaires pour protéger notre position commerciale compétitive et à réduire le taux d'inflation au Canada. Le texte original du projet de loi essayait d'atteindre ces objectifs en limitant directement le taux d'augmentation des échelles de traitement permis au cours des deux années du programme. La prolongation des modalités des régimes de rémunération, des conventions collectives et, partant, des modalités qu'elles contiennent suspendaient en fait le droit de grève au cours des deux années du programme.

Par conséquent, la version originale du projet de loi laissait de toute évidence très peu de marge de manœuvre aux négociations collectives, expression que vous utilisez et connaissez. Durant le débat du mois dernier, de nombreuses sources ont parlé de ce facteur. En réponse à ces observations, le gouvernement a présenté, au cours de l'étude en comité, un amendement à l'article 7 du projet de loi qui stipule que les parties à une convention collective peuvent modifier les clauses non monétaires de leur convention sur consentement mutuel. Durant l'étude à l'étape du rapport, on a apporté un autre amendement au projet de loi pour permettre aux parties de conclure volontairement une convention collective incorporant le principe des 6 p. 100 et 5 p. 100 du projet de loi et liant les parties pour les deux années au cours desquelles le programme se serait appliqué à elles. Dans ce cas, le gouverneur en conseil

[Text]

would have applied to them. That taking place, the Governor in Council may terminate the application of the act to those parties, since the parties, by their own agreement, have achieved the objectives of the act. In so doing, the parties will be able to achieve those objectives of the act on their own terms and, of course, tailored to their own circumstances and situations, incorporating improvements or changes provided that they are within the 6 per cent and 5 per cent limits. Examples, which I have cited, of this type of change would be paid maternity benefits and, of course, health and safety provisions. These provisions—and when I say “these provisions,” I mean the proposed amendment—provide a capacity to amend collective agreements and allow a considerable measure of collective bargaining while retaining the essential features of the program.

Of necessity, the bill contained transitional provisions. An amendment was introduced into the bill to ensure that, while the emphasis is on the parties to voluntarily enter into a collective agreement, where they are unable to do so, the Treasury Board determines the terms and conditions. Without such a provision, impasses could not have been resolved except by extending the expired terms and conditions including wage rates for those contracts for a period of 12 months without change. This, of course, would have subjected groups subject to the transitional provisions to three complete years of restraint. This had never been the intention and was not judged to be acceptable by the government. Hence, the amendment was introduced to correct that deficiency.

The Chairman: Do you have a question, Senator Roblin?

Senator Roblin: To what clause does this amendment apply?

Hon. Mr. Johnston: Clause 6.

The Chairman: Is that the one we have just received?

Hon. Mr. Johnston: No. That was included at the committee stage and, hence, appears in the re-printed bill.

Other amendments made are as follows:

Clause 2 was amended by adding subclause (3) providing that the wage rates for employees mentioned in paragraph 3(2) (a) and research staff of a political party represented in Parliament be established at 106 per cent of the wage rates in effect on March 31, 1982. This is a reduction from the 11 per cent increase granted to staffs of members of the House of Commons and the 10 per cent increase granted to staffs of ministers of the Crown effective April 1, 1982. This amendment, which is effective on the day following the day this bill is given Royal Assent, has the effect of establishing on that date new wage rates or ranges of pay which apply the 6 per cent limit for the first year of the program and the 5 per cent limit twelve months later. In keeping with other provisions of Bill C-124, other terms and conditions of the compensation plan remain in place.

This particular amendment was introduced at the report stage and, hence, it is not found in the printed copy of the bill

[Traduction]

peut mettre fin à l'application de la loi à ces parties puisqu'elles en ont réalisé les objectifs sur entente mutuelle. Ainsi, les parties à une convention pourront réaliser les objectifs de la loi à leurs propres conditions et conclure bien sûr une convention sur mesure à leur conjoncture, incorporant des améliorations ou des modifications à condition de respecter le plafond des 6 p. 100 et 5 p. 100. Les prestations de maternité et, bien sûr, les dispositions relatives à la santé et à la sécurité seraient des exemples de ce genre de modification. Ces dispositions—et lorsque je parle de «ces dispositions», je parle de l'amendement proposé—permettent de modifier des conventions collectives, ainsi qu'une mesure considérable de négociations collectives tout en maintenant les caractéristiques essentielles du programme.

Le projet de loi contenait obligatoirement des dispositions de transition. On a adopté un amendement pour assurer que, même s'il incombe aux parties de conclure volontairement une convention collective, lorsqu'elles en sont incapables, le Conseil du trésor en établit les modalités. Sans une telle disposition, on n'aurait pu régler les impasses qu'en prolongeant de 12 mois sans changement les modalités expirées de ces contrats, y compris les taux de rémunération. Cela aurait bien sûr assujéti les groupes visés par les dispositions de transition à trois années complètes de restrictions. Le gouvernement n'en a jamais eu l'intention et a estimé que c'était inacceptable. On a donc présenté l'amendement pour combler cette lacune.

Le président: Avez-vous des questions, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: A quel article cet amendement s'applique-t-il?

L'honorable M. Johnston: A l'article 6.

Le président: Est-ce dans la version que nous venons tout juste de recevoir?

L'honorable M. Johnston: Non. Cet amendement a été apporté à l'étape du comité et il apparaît donc dans la version réimprimée du projet de loi.

On a aussi apporté les amendements suivants:

On a modifié l'article 2 en y ajoutant le paragraphe (3) qui stipule que les taux de salaire des salariés visés au paragraphe 3(2)a) et du personnel de recherche d'un parti politique représenté au Parlement est établi à 106 p. 100 du taux de traitement en vigueur le 31 mars 1982. Il s'agit d'une réduction par rapport à l'augmentation de 11 p. 100 accordée au personnel des députés et de 10 p. 100 accordée au personnel des ministres de la Couronne à compter du 1^{er} avril 1982. Cet amendement, qui entrera en vigueur le lendemain du jour où le projet de loi recevra la sanction royale, établit à compter de ce jour de nouveaux taux de traitement ou échelles de traitement qui mettront en vigueur le plafond de 6 p. 100 pour la première année du programme et de 5 p. 100 pour les 12 mois suivants. En conformité d'autres dispositions du projet de loi C-124, les autres modalités du régime de rémunération demeurent en vigueur.

Cet amendement a été présenté à l'étape du rapport et on ne le retrouve donc pas dans la version imprimée du projet de loi

[Text]

before honourable senators, but is in the additional material which has been circulated.

Paragraph 3(1)(b) was amended to make it clear that the bill is intended to apply only to wholly-owned subsidiaries of crown corporations which are under federal jurisdiction.

Subclause 3(4) was added to the bill to extend its application to cover the railway system operated by Canadian Pacific Limited and those other railway companies who, along with Canadian National Railways, engage in industry-wide collective bargaining.

The effective date of the program was changed from June 28, 1982, the date of the budget, to June 29, 1982, so that tentative agreements signed on June 28 before the reading of the budget speech could be honoured in the manner now contemplated in subclauses 4(2) and (3). Essentially, that change is to correct what otherwise would clearly be perceived as an equity for groups who signed on the day of the budget and, through the language of the bill, would have been excluded from protection provided to other groups.

Subclause 6(1) was amended to make it clear that the application of the "equal pay for work of equal value" provisions of the Canadian Human Rights Act would not be interrupted by this bill. Honourable senators will recall that this item was raised some time ago, and I indicated, prior even to committee stage, that we would be moving an amendment to achieve that objective.

Subclause 6(4) was added to ensure that the bill does not prevent work-sharing agreements from being entered into between employers and employees' representatives.

Subclause 6(5) was added to the bill to restrict salary increases of employees whose salary range maximum as of June 29, 1982, is equal to or in excess of \$49,500 per annum. That restriction would ensure that the increases would not be more than 6 per cent and 5 per cent during the two years of application of the program. Such employees as are covered by that restriction at the higher end of the income scale shall not receive any merit or incremental increases or performance awards during that period.

The amendment contained in clause 13.1 requires the President of the Privy Council to table an annual report in both houses of Parliament containing the names and salary ranges of senior Governor in Council appointees.

Finally, amendments were made to schedules I and II of Bill C-124 to correct certain inaccuracies contained in the bill as originally tabled in the House of Commons.

A substantial number of amendments have been made to the bill since we first discussed it before this committee. I suppose this will lead some to conclude that the bill was defective in the first instance. I suggest to you that that is not the case. The bill, as presented now, maintains intact the essentials of the program, and it entirely meets the objectives that had originally been established by the government.

I would suggest, rather, that what has transpired is a good example of the parliamentary process working effectively. A bill to establish a government program was presented in the

[Traduction]

dont disposent les honorables sénateurs. Vous le trouverez dans la documentation supplémentaire qui vous a été distribuée.

L'alinéa 3(1)b) a été modifié pour préciser clairement que le projet de loi ne doit s'appliquer qu'aux filiales à 100 p. 100 des sociétés de la Couronne qui relèvent de la compétence fédérale.

On a ajouté le paragraphe 3(4) au projet de loi afin d'en étendre l'application au réseau ferroviaire de la société Canadien Pacifique Limitée et aux autres compagnies ferroviaires qui, avec les Chemins de fer nationaux du Canada, négocient à l'échelle de toute l'industrie.

On a reporté du 28 juin 1982, date du budget, au lendemain la date d'entrée en vigueur du programme afin que les protocoles d'entente signés le 28 juin avant le budget puissent être honorés de la façon prévue maintenant aux paragraphes 4(2) et (3). Cet amendement corrige essentiellement ce qui, autrement, aurait été clairement perçu comme une injustice à l'égard des groupes qui ont signé le jour du budget et qui, à cause du texte du projet de loi, n'auraient pu bénéficier de la protection accordée aux autres groupes.

Le paragraphe 6(1) a été modifié pour préciser clairement que le projet de loi ne suspendrait pas l'application du principe «à travail égal, salaire égal» des dispositions de la Charte canadienne des droits de la personne. Les honorables sénateurs se rappellent que cette question a été soulevée il y a quelque temps et que j'ai indiqué, même avant l'étape du comité, que nous proposerions un amendement à cet effet.

On a ajouté le paragraphe 6(4) pour s'assurer que le projet de loi n'empêche pas la signature d'ententes de partage du travail entre les représentants des employeurs et des salariés.

On a ajouté le paragraphe 6(5) afin de limiter les augmentations de traitement des salariés dont le maximum de l'échelle de traitement atteignait ou dépassait \$49,500 par année le 29 juin 1982. Cette restriction assure que les augmentations ne dépasseront pas 6 p. 100 et 5 p. 100 au cours des deux années d'application du programme. Les employés visés par cette restriction qui s'applique à l'extrémité supérieure de l'échelle de traitement ne recevront pas d'augmentation au mérite ou annuelles, ni de prime de rendement, durant cette période.

L'amendement que représente l'article 13.1 oblige le président du Conseil privé à déposer dans les deux chambres du Parlement un rapport annuel contenant le nom et l'échelle de traitement des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

Enfin, on a modifié les annexes I et II du projet de loi C-124 pour corriger certaines inexactitudes contenues dans la version originale déposée à la Chambre des communes.

Le projet de loi a subi de nombreuses modifications depuis que nous en avons discuté pour la première fois au comité. Je suppose que certains en concluront que le projet de loi était défectueux au départ. Ce n'est à mon avis pas le cas. Le projet de loi dans sa forme actuelle conserve les éléments essentiels du programme et satisfait entièrement aux objectifs fixés à l'origine par le gouvernement.

J'estime plutôt que ce qui s'est passé constitue un bon exemple de fonctionnement efficace du processus parlementaire. On a présenté à la Chambre des communes un projet de

[Text]

House of Commons; comments were made; and suggestions were put forward from various quarters, including at my meeting here with this committee during the pre-study stage. This enabled the government to make changes which recognized many of the concerns, while at the same time maintaining the essential ingredients and the essential thrust of the program, with which many parliamentarians on both sides of the house—I cannot say, necessarily, the New Democratic Party—have received with not only acquiescence but acclaim.

Bill C-124, in its present form, provides a firm, clear compensation restraint program. At the same time, it provides for the continuation of many important aspects of union-management relations during the period the program will be in effect for the amending of the non-monetary terms and conditions of collective agreements and for the bargaining by the parties involved of agreements within the 6 per cent and the 5 per cent ceilings. In those arrangements they will embrace both monetary and non-monetary issues but, in each instance, the 6 per cent and 5 per cent principle is maintained.

Those to whom this program applies can, if they choose, simply have the restraint program directly applied through the application of the bill itself. As I indicated, with this amendment, they may voluntarily conform to the principles of the program by entering into agreements embodying the central elements of the program. This is a unique and very important feature of this bill. It places additional emphasis on the need and desirability for all Canadians to voluntarily enter into a restraint program during this very difficult period.

I would thank all who have contributed to this process and, certainly, members of this committee with whom we had, I think, a very fruitful exchange not too long ago at the pre-study stage.

With those brief comments, Mr. Chairman, I am at the disposition of honourable senators, as are my officials, to respond to any questions that you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Were the three amendments that you just gave us incorporated in your text?

Hon. Mr. Johnston: I referred to them, yes.

The Chairman: Honourable senators, are there any questions for the minister or his staff?

Senator Flynn: I wonder if I might ask the minister about the amendment covering the so-called political personnel. Where did that idea come from? It was not in the original bill.

Hon. Mr. Johnston: Senator Flynn, essentially what transpired with respect to the politically—appointed staff is the following: a question was raised in the house by the official opposition—by the member from Nepean-Carleton, Mr. Baker—with respect to what he considered to be favourable treatment being given to ministerial aides.

Senator Flynn: This was prior to the bill?

[Traduction]

loi afin de créer un programme gouvernemental. Divers secteurs ont présenté des observations et des suggestions, y compris lorsque j'ai comparu devant le comité au cours de l'étude préliminaire. Cela a permis au gouvernement d'apporter des modifications tenant compte d'un grand nombre des inquiétudes manifestées tout en conservant les aspects essentiels et l'orientation fondamentale du programme au sujet duquel els deux côtés de la Chambre—je ne puis dire que c'est nécessairement le cas du Nouveau Parti Démocratique—ont non seulement approuvés, mais aussi félicités.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-124 prévoit un programme ferme et clair de restrictions salariales. Il prévoit quand même le maintien de nombreux aspects importants des relations patronales ouvrières durant tout le programme. Il permet aux parties en cause de modifier les clauses non monétaires des conventions collectives et de négocier des ententes en-deçà des plafonds de 6 p. 100 et 5 p. 100. Ces ententes comporteront des aspects monétaires et non monétaires, mais le principe des 6 p. 100 et 5 p. 100 est maintenu dans chaque cas.

Ceux à qui ce programme s'applique peuvent simplement choisir l'application directe du programme de restrictions par le biais du projet de loi même. Comme je l'ai indiqué, cet amendement leur permet de se conformer volontairement aux principes du programme en signant des conventions comportant les aspects principaux du programme. Il s'agit d'une caractéristique unique et très importante de ce projet de loi. Il met d'avantage l'accent sur la nécessité et la désirabilité pour tous les Canadiens d'adhérer volontairement à un programme de restrictions en ces temps très difficiles.

Je remercie tous ceux qui ont participé à ces travaux ainsi que les membres du comité avec qui nous avons eu des échanges de vues très fructueux il n'y a pas tellement longtemps lors de l'étude préliminaire.

Après ces brèves observations, monsieur le président, mes fonctionnaires et moi-même sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Les amendements que vous venez de nous remettre sont-ils incorporés dans votre texte?

L'honorable M. Johnston: J'y ai fait allusion, oui.

Le président: Honorables sénateurs, avez-vous des questions à poser au ministre ou à son personnel?

Le sénateur Flynn: J'aimerais poser quelques questions au ministre au sujet de l'amendement qui vise les employés politiques. D'où provient cette idée? Ce n'était pas dans la première version du projet de loi.

L'honorable M. Johnston: Sénateur Flynn, voici essentiellement ce qui s'est produit au sujet des employés politiques: l'opposition officielle—le député de Nepean-Carleton, M. Baker—a posé une question à la Chambre sur ce qu'il considérait comme un traitement de faveur accordé aux adjoints ministériels.

Le sénateur Flynn: C'était avant la présentation du projet de loi?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: This was prior to the budget. He alleged that, a very short time before the budget announcement, ministerial aides had received an increase in wage rates of 10 per cent. He suggested that this was some kind of sneaky was in which the government could give preferential treatment to a particular group. I responded, pointing out that that was not the case, the ministerial aides operate on an April 1-March 31 year end, that their wage rates are reviewed annually, and that in fact the Treasury Board had decided, on May 13, that the increase would be 10 per cent. It was felt that this increase was very fair in the circumstances, particularly since parliamentary staff were receiving an increase of 11 per cent, and that it was very much in keeping—or in fact lower than—the level of wage rates which were coming in at that time. There were other groups which do not bargain collectively—such as the military, and the RCMP—all of whom had had wage rate increases in excess of the amount that was given to the so-called ministerial exempt staff. The government became concerned, however, as the matter became more and more of an issue, that the credibility of the program would be adversely affected if there were a perception out there that there had been some kind of favourable treatment given to these employees. Honourable senators will appreciate that all groups were bargained with in good faith, and settlements were made right up to June 28. As I say, these people had not received favourable treatment. Of course, they go into the program like everybody else.

There also seemed to be a perception abroad in the land that somehow these people were being exempted from the application of the program by virtue of this 10 per cent increase, whereas in fact, as honourable senators who have studied the bill and have discussed it here in committee are aware, all these groups which are in the program—such as the parliamentary staff, the RCMP, the military or whoever—go into the program at the expiration of the pay period of the next increase; therefore they would have been in the program, in the normal course, in April of 1983 at 6 per cent and in 1984 at 5 per cent.

The government became concerned that there was a perception to the effect that the government did not mean business with this particular group, that it was really not as serious about the restraint program as it was saying because it was exhibiting preferred treatment, and so forth. It was decided, therefore, that it would perhaps be appropriate, not from the point of view of fairness, I accept that, but from the point of view of maintaining the credibility and importance of the program in the minds of these critics, that all politically-appointed staff should go into the program as soon as possible. This means, of course, that they will come out of the program sooner than they would have if they had gone into the program as it had originally been designed for them. That is the underlying reason d'être of the amendment No. 3, which was adopted during the report stage last night. Therefore, all politically-appointed staff—be they ministerially-exempt staff, parliamentary staff, caucus bureau staff, staff in the offices of the Leader of the Opposition or whoever—are treated in exactly the same way. They come under the program as of the date of assent and come out of the program, I would guess,

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Avant le budget. Il a prétendu que peu de temps avant le budget, les adjoints ministériels ont reçu une augmentation de traitement de 10 p. 100. Il a laissé entendre que c'était là une façon détournée pour le gouvernement d'accorder un traitement de faveur à un groupe particulier. J'ai répondu en signalant que ce n'était pas le cas, que l'année de traitement des adjoints ministériels va du 1^{er} avril au 31 mars, que leurs taux de traitement sont revus chaque année et qu'en fait, le Conseil du trésor avait décidé, le 13 mai, de fixer l'augmentation à 10 p. 100. On a cru que cette augmentation était très juste dans les circonstances, étant donné particulièrement que le personnel parlementaire recevait une augmentation de 11 p. 100, et qu'elle correspondait de très près aux augmentations accordées à ce moment-là, et qu'elle était en fait moins élevée. D'autres groupes qui ne négocient pas collectivement—comme les Forces armées, le GRC—avaient tous reçu des augmentations de traitement supérieures à celle accordée au personnel exempt des ministres. Le gouvernement a cependant commencé à craindre, vu que la question devenait de plus en plus controversée, que la crédibilité du programme ne soit affectée si l'on croyait que ces salariés avaient bénéficié d'un traitement de faveur quelconque. Les honorables sénateurs comprendront que l'on a négocié de bonne foi avec tous les groupes et que ces conventions ont été signées jusqu'au 28 juin. Comme je le disais, ces gens n'ont pas bénéficié d'un traitement de faveur. Ils sont bien sûr assujettis au programme comme n'importe qui d'autre.

On semblait aussi croire à travers le pays que ces salariés étaient d'une façon ou d'une autre exemptés de l'application du programme à cause de cette augmentation de 10 p. 100 alors qu'en fait, comme le savent les honorables sénateurs qui ont étudié le projet de loi et en ont discuté au comité, tous les groupes visés par le programme—comme le personnel parlementaire, la GRC, les Forces armées—sont assujettis au programme à l'expiration de la période de rémunération ou au moment de l'augmentation suivante. Par conséquent, ils auraient été assujettis au programme en avril 1983 à 6 p. 100 et en 1984 à 5 p. 100.

Le gouvernement a commencé à s'inquiéter du fait que l'on semblait croire qu'il n'était pas sérieux avec ce groupe en particulier, qu'il n'était pas aussi sérieux qu'il le prétendait au sujet du programme de restrictions parce qu'il accordait un traitement de faveur, et ainsi de suite. Il a donc été décidé qu'il serait peut-être approprié, non pas du point de vue de la justice, je l'admets, mais afin de maintenir la crédibilité et l'importance du programme dans l'esprit de ces critiques, que tout le personnel politique soit assujetti au programme le plus tôt possible. Cela veut bien sûr dire qu'il en seront plus libérés plus rapidement que cela n'aurait été le cas s'ils l'avaient été comme prévu à l'origine. Voilà la raison d'être sous-jacente de l'amendement n° 3 qui a été adopté à l'étape du rapport hier soir. C'est pourquoi tous les employés politiques—qu'il s'agisse de personnel exempt des ministres, de personnel parlementaire, d'employés des bureaux des caucuses ou du bureau du chef de l'opposition ou peu importe—sont traités exactement de la même façon. Ils sont assujettis au programme à partir de la date de la sanction royale et en seront libérés, je suppose, environ six mois plus tôt que ce n'aurait été le cas si l'on avait

[Text]

approximately six months earlier than they would have come out of the program had they been allowed to proceed in accordance with the terms of the bill as it was originally tabled.

Senator Flynn: Before the amendment, only members of Parliament were subject to an immediate decrease in salary?

Hon. Mr. Johnston: That is correct.

Senator Flynn: All of the members of the public service, whether you talk about the public service in general or the military or even the judges, were to receive a reduction in the increase only as of April 1, 1983, is that correct?

Hon. Mr. Johnston: That is correct.

Senator Flynn: It seems to me that you are picking on a very special group there. As far as parliamentarians are concerned, it is up to us to decide whether we want to do this or not. However, we are only too happy, I suppose, to do it if it can serve as a model.

As far as the politically-appointed staff are concerned, however, they are the only ones who are immediately penalized. It seems to me that it is treating this group very differently. This may be a question of perception, but I think that we now perceive the situation to be one where this group is singled out, whereas before it was on the same footing as all of the other public servants in general.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, I interpret that comment as an observation by Senator Flynn. I think they are being singled out for treatment which obviously is more immediate—more harsh, if you like—than that which is applicable to the other public servants. It is treatment which is more in keeping with what parliamentarians are themselves receiving.

Senator Flynn: Yes, but we did it to ourselves; we did not dare do it to others in this way. All of the others were to be affected by this bill only as of April 1, 1983. At any rate, I agree that this is a question of argument. I was merely suggesting to the minister that he is not too convincing.

Senator Benidickson: Mr. Minister, have we a right to amend this bill? Does it have the effect of imposing some added expense upon the Crown? When this bill is passed by the House of Commons, have we a right, if we wanted to, to amend this bill on a financial basis?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, I do not know that I am in a position to respond to that question. The honourable senator is raising a legal question.

The Chairman: I suppose that is your answer, Senator Benidickson. I do you have a further question?

Senator Godfrey: Is that question not of some relevance? We have a lawyer here.

Mr. Cousineau: Yes, but—

Hon. Mr. Johnston: There are many lawyers here, senator.

[Traduction]

procédé en conformité des dispositions du projet de loi déposé à l'origine.

Le sénateur Flynn: Avant l'amendement, seuls les membres du Parlement devaient subir une diminution de salaire immédiate?

L'honorable M. Johnston: En effet.

Le sénateur Flynn: Tous les fonctionnaires, qu'il s'agisse de la Fonction publique en général, des Forces armées ou même des juges, devaient voir réduire leur augmentation à compter du 1^{er} avril 1983 seulement, n'est-ce pas?

L'honorable M. Johnston: En effet.

Le sénateur Flynn: Il me semble que vous vous en prenez à un groupe très spécial. En ce qui concerne les parlementaires, c'est à nous de décider si nous voulons agir ainsi. Je suppose que nous serons très heureux de le faire si cela peut servir d'exemple.

En ce qui concerne le personnel politique, cependant, ce sont les seuls employés qui sont pénalisés sur le champ. Il me semble qu'on traite ce groupe de façon très différente. C'est peut-être une question de perception, mais je crois que nous percevons la situation ainsi: on a choisi ce groupe alors qu'auparavant il était sur le même pied que tous les fonctionnaires en général.

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, je considère ce commentaire comme une observation de la part du sénateur Flynn. On a choisi ce groupe pour lui appliquer de toute évidence le programme plus rapidement—plus durement, si vous voulez—qu'aux autres fonctionnaires. Cette façon de procéder correspond davantage à celle qui s'applique aux parlementaires mêmes.

Le sénateur Flynn: En effet, mais nous nous sommes traités ainsi nous-mêmes. Nous n'avons pas osé agir ainsi envers d'autres. Tous les autres devaient être affectés par le projet de loi à compter du 1^{er} avril 1983 seulement. De toute façon, j'admets qu'il s'agit d'un argument. Je voulais simplement dire au ministre qu'il n'est pas trop convaincant.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le ministre, avons-nous le droit de modifier ce projet de loi? Impose-t-il des dépenses supplémentaires à la Couronne? Lorsque le projet de loi sera adopté par la Chambre des communes, avons-nous le droit, si nous le voulons, de le modifier pour des raisons financières?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, je ne crois pas pouvoir répondre à cette question. L'honorable sénateur soulève un point de droit.

Le président: Je suppose que vous avez là votre réponse, sénateur Benidickson. D'autres questions?

Le sénateur Godfrey: Cette question n'est-elle pas pertinente? Nous avons un avocat ici.

M. Cousineau: En effet, mais—

L'honorable M. Johnston: Il y a beaucoup d'avocats ici, sénateur.

[Text]

Senator Godfrey: I think that Senator Benidickson has asked a very interesting question. I think the committee should be given the answer to it. For example, if we disagree with motion No. 3 and amend it, that would have the effect of increasing the salaries over what they would have been after the bill was passed. It is an interesting concept. The Senate has the right to amend money bills as long as it does not increase the amount.

The Chairman: I am sorry; I have lost the point. What was the point of the question?

Senator Flynn: The point is whether it would be in order to move an amendment deleting this amendment.

Senator Godfrey: Right.

Senator Flynn: It is an interesting question. I do not know if the amendment was preceded by a recommendation of the Governor Gen.

Senator Roblin: It would not be, because it is coming down, not going up.

Senator Flynn: That is correct.

Senator Roblin: If it were a motion to increase the pay that might be different.

Senator Flynn: But by amending the bill we would not be decreasing what was envisaged at the beginning.

Senator Benidickson: I quite understand that you, Mr. Cousineau, specialize in these matters in your own department, but this is a parliamentary act, and we do have some experts in the Senate. I am not going to press this, but I was just thinking about it the other day. I know we are empowered to make amendments that reduce expenditures, but not to increase them. Really, this is just a postponement of the cut.

The Chairman: I have never viewed the expression "money bills" as meaning that. I have always viewed money bills as those bills that create an impost on the citizen. I have never thought that the Senate did not have the right to amend a bill that created an increase or a decrease. I remember introducing a bill into Parliament, that is in the Senate, that went to the House of Commons, that changed the currency from silver to nickel. It involved all sorts of expenditures and implications for expenditures. There was no question that the Senate not only could do it, as a second chamber, but did it as the first chamber, from which it went to the House of Commons for approval.

I have never been of the opinion that that is a problem.

Senator Flynn: The problem would be the same in the House of Commons. A motion to delete this amendment was moved and defeated last night, if I understand correctly, Mr. Minister.

Senator Godfrey: The motion last night was to approve the amendment, not to delete it.

Senator Flynn: You are right, yes.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je crois que le sénateur Benidickson a posé une question très intéressante. Le comité devrait obtenir une réponse. Par exemple, si nous ne sommes pas d'accord avec la motion n° 3 et si nous la modifions, cela aurait pour effet d'augmenter les traitements bien plus qu'ils ne l'auraient été après l'adoption du projet de loi. Il s'agit d'un concept intéressant. Le Sénat a le droit de modifier des projets de loi de finances tant qu'il n'en augmente pas le montant.

Le président: Je regrette, j'ai perdu le fil de la question. Quelle était-elle?

Le sénateur Flynn: Nous voulions savoir s'il serait possible de proposer un amendement pour supprimer celui-ci.

Le sénateur Godfrey: En effet.

Le sénateur Flynn: Question intéressante. Je ne sais pas si l'amendement a été précédé d'une recommandation du gouverneur général.

Le sénateur Roblin: Non, parce que les augmentations diminuent et n'augmentent pas.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Si l'on proposait d'augmenter les traitements, cela pourrait être différent.

Le sénateur Flynn: En modifiant le projet de loi, nous ne diminuerions pas ce qui était prévu au début.

Le sénateur Benidickson: Je comprends, monsieur Cousineau, que vous vous spécialisez dans ces questions dans votre ministère, mais il s'agit ici d'une loi du Parlement et nous avons des experts au Sénat. Je n'insisterai pas, mais je pensais simplement à cela l'autre jour. Je sais que nous avons le pouvoir d'adopter des amendements pour réduire les dépenses, mais non pour les augmenter. En réalité, on retarde simplement la réduction.

Le président: Je n'ai jamais considéré que l'expression «projet de loi de finances» voulait dire cela. J'ai toujours considéré les projets de loi de finances comme des mesures imposant une taxe aux contribuables. Je n'ai jamais cru que le Sénat n'avait pas le droit de modifier un projet de loi créant une augmentation ou une diminution. Je me rappelle avoir présenté au Parlement, c'est-à-dire au Sénat, un projet de loi qui est ensuite allé à la Chambre des communes et qui prévoyait que la monnaie serait frappée en nickel plutôt qu'en argent. Cette mesure a entraîné toutes sortes de dépenses et de possibilités de dépenses. Il ne faisait aucun doute que le Sénat non seulement pouvait le faire comme seconde chambre, mais qu'il l'a fait comme première chambre à partir de laquelle la mesure a été soumise à l'approbation de la Chambre des communes.

Je n'ai jamais cru que cela posait un problème.

Le sénateur Flynn: Le problème serait le même à la Chambre des communes. Une motion en vue de supprimer cet amendement a été proposée et rejetée hier soir, sauf erreur, monsieur le ministre.

Le sénateur Godfrey: La motion d'hier soir tendait à approuver l'amendement et non à l'éliminer.

Le sénateur Flynn: Vous avez raison, en effet.

[Text]

The Chairman: I imagine that would be something we would have to deal with if an amendment were proposed at this stage. I do not think there is an amendment before this committee. You can consider whether you want to make one.

Let us proceed.

Senator Roblin: Going back to the original point, I understand then, that this particular category of person is the only group that is being asked to take a rollback in their pay, apart from members of Parliament. Is that correct?

Hon. Mr. Johnston: That is correct. I point out that it is not a retroactive rollback. I think there has been some misunderstanding about that. It does not mean, for example, that any funds are paid back by any of these employees by virtue of the increase they received on April 1. It will operate in the same way as the rollback for members of Parliament, namely, it cuts in, and the rate of increase is reduced to 6 per cent as of the date of assent, or, in the case of parliamentarians, as of July 1.

Senator Roblin: Nevertheless, in ordinary parlance, while it does not involve a refund, it is a rollback, in the same sense that the application of the act to members of Parliament is a rollback.

Hon. Mr. Johnston: Yes, or applications of the act to collective agreements, where they continue for another year, and they have an increase at the end of the first year.

Senator Roblin: Are you telling me that other members of the public service are being treated in principle in the same way as this group?

Hon. Mr. Johnston: No. The other rollbacks which occur, occur under the act. You have to bear in mind that the basic principle is that the act comes into effect with respect to a particular bargaining unit, say, at the time of the next wage increase. In fact there is an amendment respecting that as well, where there is a COLA clause. It is the second COLA payment. Normally we would be looking at an increase at the beginning of the second year of the contract. The specific example would be the clerks, who have a two-year collective agreement that began in December of 1981. There is an increase scheduled for December of 1982. That increase in December of 1982, in terms of this program, is rolled back to 6 per cent.

Senator Roblin: I am afraid I have some trouble following you through these convolutions, but you can put me straight. What I am really asking is, is this group of people being treated in the same way as the rest?

Hon. Mr. Johnston: No.

Senator Roblin: Then that is clear.

Hon. Mr. Johnston: Yes. I am sorry. I was answering the question in the context of whether there are other rollbacks under the program, and there are; but this group is being treated immediately, at the time the bill is assented to, as being rolled back to 6 per cent. Normally, if they were being

[Traduction]

Le président: J'imagine que ce serait une question que nous devrions régler si l'on proposait un amendement à ce moment-ci. Je ne crois pas que le comité soit saisi d'un amendement. Vous pouvez songer à en présenter un.

Continuons.

Le sénateur Roblin: Pour revenir au point initial, je crois alors comprendre que cette catégorie particulière constitue le seul groupe à qui l'on demande d'absorber une réduction de traitement, exception faite des membres du Parlement. Est-ce exact?

L'honorable M. Johnston: En effet. Je signale qu'il ne s'agit pas d'une réduction rétroactive. Je crois qu'il y a eu quelques malentendus à ce sujet. Cela ne veut pas dire, par exemple, que ces salariés devront rembourser des sommes à la suite de l'augmentation qu'ils ont touchée le 1^{er} avril. On procédera de la même façon que lors de la réduction imposée aux membres du Parlement. Le taux d'augmentation est ramené à 6 p. 100 à compter de la date de la sanction royale ou, dans le cas des parlementaires, à compter du 1^{er} juillet.

Le sénateur Roblin: Néanmoins, pour s'exprimer comme le commun des mortels, même s'il ne s'agit pas d'un remboursement, c'est une réduction tout comme l'application de la Loi aux membres du Parlement en est une.

L'honorable M. Johnston: En effet, tout comme l'application de la loi aux conventions collectives qui sont prolongées d'un an et qui comportent une augmentation à la fin de la première année.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous dire que d'autres membres de la Fonction publique sont traités en principe de la même façon que ce groupe?

L'honorable M. Johnston: Non. Les autres réductions seront appliquées en conformité de la loi. Il ne faut pas oublier que le principe de base est que la loi entre en vigueur, en ce qui concerne une unité de négociation en particulier, au moment de la prochaine augmentation de traitement. Il y a en fait un amendement à ce sujet en ce qui concerne les indemnités de vie chère. Il s'agit du deuxième paiement d'indemnité de vie chère. Normalement, on pourrait prévoir une augmentation au début de la deuxième année du contrat. Les commis, qui ont une convention collective de deux ans en vigueur depuis décembre 1981, constituent un exemple précis. L'augmentation est prévue pour décembre 1982. À cause du programme, cette augmentation de décembre 1982 est ramenée à 6 p. 100.

Le sénateur Roblin: J'ai de la difficulté à suivre vos convolutions, mais vous pouvez me ramener dans la bonne voie. Ce que je veux savoir en réalité, c'est si ces gens sont traités sur le même pied que les autres.

L'honorable M. Johnston: Non.

Le sénateur Roblin: Alors, c'est clair.

L'honorable M. Johnston: Oui. Je regrette, je répondais à la question quant à savoir s'il y a d'autres réductions prévues au programme, et il y en a. Cependant, dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale, ce groupe verra son augmentation ramenée à 6 p. 100. Normalement, s'il était traité comme tous

[Text]

treated like everybody else, they would not be rolled back to 6 per cent until April 1, 1983.

Senator Roblin: So there is that difference. Fine. Now, how many are there of them?

Hon. Mr. Johnston: We have an estimate of 2,000.

Senator Roblin: I see. And exactly who does it apply to? I am privileged to have the services of half a stenographer. That is my staff. Is she caught under this?

Hon. Mr. Johnston: Senate staff members are in a different position, I gather. I gather that the staff of the Senate are covered by other provisions of C-124, as a result of inclusion under Part I, by clause 3(1)(f). Perhaps Mr. Cousineau could elaborate on that.

Senator Roblin: I am interested in this point. If, as you say, this applies to political appointees, I do not know how you would categorize the young lady who works for me. I did not appoint her. She was provided to me by the Senate staff. I know nothing about her political background, and she does not feel obliged to tell me. I do not really think that she comes under the category of a political appointment. I would like to make sure that she is not being penalized. I am sure that that applies to a lot of other people working in or for the Senate, also.

Hon. Mr. Johnston: I am advised by Mr. Orser that the Senate secretarial support staff is provided by the Senate, and that therefore they are captured under the other provisions of this bill, which means that they will receive, if you like, more favourable treatment than the personnel to which this amendment, motion No. 3, is subject. They will be treated in the same way as other groups in the public service.

Senator Roblin: That brings up an interesting complication, as a result of dividing and subdividing categories of personnel caught by this. While I know there is no chance of persuading you to change your mind, Mr. Minister, I think it is pretty hard lines on those few whom you have decided to treat in this way because you need to establish your credibility. I am pleased to know that the Senate people are not caught by this clause.

Senator Tremblay: As a supplementary to this question, if I read clause 3 correctly, this applies to employees employed in or by the Senate and the House of Commons. Clause 3(2) applies to staffs of ministers of the Crown and of members of the Senate and the House of Commons. Are these staff employed in or by the Senate, or are they staff employed otherwise? What is the difference between the staff of ministers of the Crown and staff employed in or by the Senate or the House of Commons? Speaking of my own secretary, she is employed by the Senate, not by me.

Mr. Cousineau: The distinction to be made is that you have staff employed by the Senate and the House of Commons provided for in 3(1)(f). This is where most of the staff provided to senators from the Senate will find themselves under the legislation. The amendment refers to persons men-

[Traduction]

les autres, l'augmentation ne serait pas ramenée à 6 p. 100 avant le 1^{er} avril 1983.

Le sénateur Roblin: Voilà donc la différence. Très bien. Combien ce groupe compte-t-il d'employés?

L'honorable M. Johnston: Environ 2,000.

Le sénateur Roblin: Je vois. Et à qui exactement ces mesures s'appliquent-elles? J'ai le privilège de bénéficier des services d'une demi-sténographe. Voilà mon personnel. Est-elle visée par cette mesure?

L'honorable M. Johnston: Sauf erreur, le personnel du Sénat n'est pas dans la même position. Je crois savoir que les employés du Sénat sont visés par d'autres dispositions du projet de loi C-124, par l'article 3(1)f) de la Partie I. M. Cousineau pourrait peut-être préciser cela.

Le sénateur Roblin: Ce point m'intéresse. Si, comme vous le dites, cette mesure s'applique aux nominations politiques, je ne sais vraiment pas dans quelle catégorie vous pourriez classer la jeune dame qui travaille pour moi. Je ne l'ai pas nommée. Elle m'a été fournie par le service du personnel du Sénat. Je ne connais rien de ses antécédents politiques et elle ne se sent pas obligée de me les préciser. Je ne crois pas vraiment que sa nomination soit à caractère politique. J'aimerais m'assurer qu'elle ne sera pas pénalisée. Je suis persuadé que cela vaut pour une foule d'autres employés qui travaillent aussi pour le Sénat.

L'honorable M. Johnston: M. Orser m'informe qu'au Sénat, le personnel de soutien est fourni par le Sénat et est donc visé par d'autres dispositions du projet de loi, ce qui veut dire qu'il bénéficiera, si vous voulez, d'un traitement plus favorable que le personnel visé par cet amendement, soit la motion n° 3. Les employés du Sénat seront traités de la même façon que d'autres groupes de la Fonction publique.

Le sénateur Roblin: Ce qui soulève une complication très intéressante, car on a divisé et subdivisé les catégories d'employés visés par cette mesure. Même si je sais qu'il n'y a aucune chance de vous persuader de changer d'idée, monsieur le ministre, j'estime que c'est traiter assez durement les quelques employés que vous avez décidé de traiter ainsi pour établir votre crédibilité. Je suis heureux de savoir que cette disposition ne vise pas les employés du Sénat.

Le sénateur Tremblay: J'aurais une question supplémentaire. Si je lis correctement l'article 3, cette disposition s'applique aux employés du Sénat et de la Chambre des communes. L'article 3(2) s'applique au personnel des ministres et des membres du Sénat et de la Chambre des communes. Ces gens sont-ils à l'emploi du Sénat ou employés autrement? Quelle est la différence entre le personnel des ministres et celui du Sénat ou de la Chambre des communes? Quant à ma propre secrétaire, elle est employée par le Sénat et non par moi.

M. Cousineau: La différence, c'est que le personnel du Sénat et de la Chambre des communes est visé par l'article 3(1)f) La plupart des employés fournis aux sénateurs par le Sénat sont visés par cette disposition de la mesure législative. L'amendement s'applique aux personnes mentionnées à l'arti-

[Text]

tioned in 3(2)(a), which talks about staff of ministers of the Crown and of members of the Senate and the House of Commons, which, in our view, is staff that you, or members of Parliament, hire and pay for.

Senator Tremblay: Personally?

Senator Roblin: There is no such thing in the Senate.

Mr. Cousineau: I think this is what Mr. Orser was indicating earlier. If there is no such staff, the particular amendment does not apply to the staff of senators.

Senator Tremblay: If I pay for my staff, that is a private matter. Should I then not be free to pay them in any way I think fit if they do not have any status in the civil service or otherwise? If they are really privately employed?

Hon. Mr. Johnston: Are they not compensated out of the taxpayers' money?

Senator Tremblay: No. The staff mentioned in the amendment—I am referring to clause 3(2)(a)—are people who are employed and paid by the member, not out of the public budget but out of his own budget.

Hon. Mr. Johnston: Then they are not covered.

Senator Tremblay: So what is the meaning, then, of the amendment?

Mr. Cousineau: Clearly a distinction has to be made between staff employed in your capacity as a member of the Senate, and staff that you employ as an individual, even though you may ask that employee to do some work related to your office. Clearly a distinction has to be made there and would be made.

Senator Godfrey: But there is no such person, that I know of.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I am worried by the wording of this thing. I accept at face value what we are told, that these people are not considered "political", but the wording of the statute leaves me a little in doubt, because 3(1) says:

This Part applies to employees employed in or by
Then it says the Senate. Then 3(2) says:

This Part applies to

(a) staffs of Ministers of the Crown and of members of the Senate and the House of Commons,

So the plain reading of that means that anyone who is working in the Senate, whether or not he belongs in this political category, is caught by this political category, is caught by this thing. Am I wrong in that interpretation?

Mr. Cousineau: With respect, there are two provisions. Clause 3(1) says:

This Part applies to employees employed in or by
Then we have a list. Then clause 3(2) says:

This Part applies to

(a) staffs of Ministers of the Crown and of members of the Senate and the House of Commons,

[Traduction]

cle 3(2)a), où il est question du personnel des ministres et des membres du Sénat et de la Chambre des communes ce qui veut dire, à notre avis, le personnel que les députés ou vous-même embauchez et payez.

Le sénateur Tremblay: Personnellement?

Le sénateur Roblin: Cela n'existe pas au Sénat.

M. Cousineau: Je crois que c'est ce que M. Orser voulait dire un peu plus tôt. S'il n'y a pas de personnel de ce genre au Sénat, l'amendement ne s'applique pas au personnel des sénateurs.

Le sénateur Tremblay: Si je paie mon personnel, cela ne regarde que moi. Ne devrais-je alors pas pouvoir lui verser ce que je juge bon s'il n'a aucun statut dans la Fonction publique ou ailleurs? Si c'est moi qui les emploie vraiment?

L'honorable M. Johnston: Ces employés ne sont-ils pas payés par le trésor public?

Le sénateur Tremblay: Non. Les employés mentionnés dans l'amendement—je parle de l'article 3(2)a)—sont des gens que les membres du Parlement emploient et paient non pas à même le trésor public, mais à même leur propre budget.

L'honorable M. Johnston: Ils ne sont alors pas affectés—

Le sénateur Tremblay: Que veut dire l'amendement?

M. Cousineau: Il faut établir une distinction claire entre le personnel que vous employez à titre de membre du Sénat et celui que vous employez personnellement, même si vous pouvez lui demander d'exécuter des travaux liés à votre bureau. Une distinction s'impose clairement dans ce cas.

Le sénateur Godfrey: Ce genre d'employé n'existe pas à ma connaissance.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, le texte de ces dispositions m'inquiète. J'accepte ce qu'on nous dit au pied de la lettre lorsqu'on affirme que ces gens ne sont pas considérés comme des employés «politiques», mais le texte de la loi laisse planer quelques doutes parce que l'article 3(1) stipule que:

La présente partie s'applique aux salariés employés
On parle alors du Sénat. L'article 3(2) stipule ensuite que:

La présente partie s'applique

a) au personnel des ministres de la Couronne, des sénateurs et des députés de la Chambre des communes.

Cela veut tout simplement dire que quiconque travaille au Sénat, qu'il s'agisse d'un employé de la catégorie politique ou non, est visé par cette disposition. Est-ce que je me trompe?

M. Cousineau: Avec tout le respect que je vous dois, il y a deux dispositions. L'article 3(1) stipule que:

La présente partie s'applique aux salariés employés
Suit ensuite une liste. L'article 3(2) stipule que:

La présente partie s'applique:

a) au personnel des ministres de la Couronne, des sénateurs et des députés de la Chambre des communes.

[Text]

Senator Tremblay: "who shall, for the purposes of this Part, be deemed to be employees".

Mr. Cousineau: They are then deemed to be employees for the purpose of this part. But there are two separate entities, and they are recognized as such by the wording of the legislation, because of the reference to the staff of the Senate and the House of Commons, in 3(1)(f). Then, in 3(2), it refers to this part applying to staffs of ministers and members of the Senate and the House of Commons. There is a clear distinction being made in the legislation by the different subclauses of clause 3.

The Chairman: What you are saying is that there is a difference in the interpretation between employees of the Senate and the House of Commons. Then you interpret staffs of ministers of the Crown and members of the Senate and the House of Commons to be directly employed staff.

Mr. Cousineau: By the member of the Senate, and paid from his own budget.

Senator Godfrey: But there is no such thing in the Senate. The thing is not clear. It is obviously a mistake. We should say in our report that we have an undertaking from the minister that this is not intended to cover secretaries, and so on, because in plain English it means that my secretary would be covered. So I think that there should be such an undertaking.

Hon. Mr. Johnston: Senator Godfrey, I do not mind giving that undertaking.

Senator Godfrey: Did you say that you do not like to give an undertaking to say that the bill means what your counsel has just said it means?

Hon. Mr. Johnston: The bill says that employees of the Senate and the House of Commons are covered under 3(1)(f). If, basically, they are employees of the Senate and the House of Commons, just as elevator operators are, and messengers, and so on, then they are covered by 3(1)(f), which has general application.

Senator Godfrey: If that is what you mean, then why cannot we put in our report that that is your interpretation, so that there will be no doubt regarding my secretary, because I would have read that as meaning that it would have covered my secretary, because there is no such other animal that I know of.

Senator Roblin: The word "staffs" is the difficult word. It does not say "political staffs", it just says "staffs". I do not know how one is going to interpret it, but, in my opinion, it could stand some clarification.

Senator Godfrey: If we could state in our report that we have received an assurance that it does not cover secretarial staff, then that would be all right.

Senator Benidickson: I would agree with Senator Godfrey's recommendation.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: «ces personnes sont, pour l'application de la présente partie, assimilées à des salariés.»

M. Cousineau: Pour les besoins de cette partie, ils sont assimilés à des salariés. Il existe cependant deux entités séparées que le texte de la mesure législative reconnaît, parce que l'article 3(1)f) fait allusion au personnel du Sénat et de la Chambre des communes. L'article 3(2) stipule ensuite que la présente partie s'applique aux employés des ministres et des membres du Sénat et de la Chambre des communes. Les différents paragraphes de l'article 3 établissent une distinction précise dans la mesure législative.

Le président: Ce que vous voulez dire, c'est qu'il y a une différence dans l'interprétation que l'on fait des employés du Sénat et de la Chambre des communes. Vous considérez ensuite les employés des ministres de la Couronne et des membres du Sénat et de la Chambre des communes du personnel employé directement.

M. Cousineau: Par le membre du Sénat et payé à même son propre budget.

Le sénateur Godfrey: Cependant, cela n'existe pas au Sénat. Ce n'est pas clair et il y a de toute évidence une erreur. Nous devrions préciser dans notre rapport que le ministre s'est engagé à ce que cette disposition ne s'applique pas aux secrétaires et ainsi de suite, parce qu'en anglais de tous les jours, cela veut dire que ma secrétaire serait affectée. Je crois donc que le ministre devrait prendre un engagement.

L'honorable M. Johnston: Sénateur Godfrey, je n'ai aucune objection à m'engager ainsi.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire que vous ne voudriez pas vous engager à dire que le projet de loi signifie ce que votre conseiller vient tout juste de dire qu'il signifie?

L'honorable M. Johnston: Le projet de loi stipule que les employés du Sénat et de la Chambre des communes sont visés par l'article 3(1)f). S'il s'agit essentiellement d'employés du Sénat et de la Chambre des communes comme les préposés aux ascenseurs, les messagers et ainsi de suite, ils sont donc assujettis à l'article 3(1)f) dont l'application est générale.

Le sénateur Godfrey: Si c'est ce que vous voulez dire pourquoi alors ne pas ajouter dans notre rapport qu'il s'agit là de votre interprétation, afin qu'il n'y ait aucun doute au sujet de ma secrétaire parce que d'après ce que je comprends de cette disposition, elles se serait appliquée à elle, étant donné que je ne connais aucun autre employé de ce genre.

Le sénateur Roblin: C'est le mot «personnel» qui cause le problème. On ne parle pas de «personnel politique», mais simplement de «personnel». Je ne sais pas comment cette disposition sera interprétée, mais j'estime qu'il faudrait la clarifier.

Le sénateur Godfrey: Si nous pouvions préciser dans notre rapport qu'on nous a assuré que cette disposition ne s'applique pas aux secrétaires, ce serait alors suffisant.

Le sénateur Benidickson: Je serais d'accord avec la recommandation du sénateur Godfrey.

[Text]

Hon. Mr. Johnston: The problem, I suggest, is not brought about by the amendment; it is brought about by the basic act, because the basic act talks about staffs of members of the Senate, and also about employees employed by the Senate and the House of Commons. They are two separate categories. So the distinction you are making, senator, was a problem, I suppose, in the original bill.

Senator Godfrey: The people who drafted the bill did not know that members of the Senate do not have "staffs".

Senator Roblin: The effect of amendment 3, that there is special treatment for those people, brings up the problem—not the original bill.

Hon. Mr. Johnston: The original bill said that this part applies to staffs of members of the Senate, and now I am being told that such a category does not exist, that there is a staff of the Senate but not of members of the Senate.

Senator Roblin: But that distinction is not valid, because one worries about subclause (3), which brings in this special category. That is my point.

The Chairman: You might say that the original bill provided two categories—namely, one containing employees of the Senate and the House of Commons, and the other containing staffs of ministers of the Crown and members of the Senate and the House of Commons. When the amendment was made, adding section 3, then that made the difference operative. The problem is that, unlike the House of Commons, senators have no directly employed staff.

Senator Godfrey: We could include in our report words to the effect that we received an assurance from the minister that it is not to be applied to secretaries, and so on.

The Chairman: Is that agreed, Mr. Minister?

Hon. Mr. Johnston: Yes, it is, Mr. Chairman.

Senator Flynn: Is the minister aiming only at the persons employed by the members of the House of Commons under their budget? Is that what he had in mind—people who are hired by the members of the House of Commons?

Hon. Mr. Johnston: People who are specially hired by the members of the House of Commons and by the specific offices, such as the caucus bureaus, and so on.

Senator Flynn: Are those people who are employed by members of the House paid by cheque of the House of Commons or by the member himself?

Hon. Mr. Johnston: They are paid by cheque of the House of Commons, as I recall. They are not paid by the member's own cheque. It is a controlled system.

Senator Flynn: But their salaries are determined by the member in accordance with certain scales. In the Senate we do not have any persons directly hired by us. We may have a choice, but we ask the Senate to hire somebody. That is the difference.

Hon. Mr. Johnston: Apparently.

Senator Flynn: But ministers do not have that type of personnel. Even the political personnel of ministers are hired at

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Le problème n'est pas causé par l'amendement à mon avis, mais plutôt par le projet de loi initial qui parle du personnel des membres du Sénat, ainsi que des salariés employés par le Sénat et la Chambre des communes. Il s'agit de deux catégories séparées. La distinction dont vous parlez, sénateur, était donc un problème dans le projet de loi initial.

Le sénateur Godfrey: Les rédacteurs du projet de loi ne savaient pas que les membres du Sénat n'ont pas de «personnel».

Le sénateur Roblin: L'amendement n° 3, qui prévoit un traitement spécial pour ces groupes, pose le problème—et non le projet de loi initial.

L'honorable M. Johnston: Le projet de loi initial stipulait que la partie en question s'appliquait au personnel du Sénat, et l'on me dit maintenant cette catégorie d'employés n'existe pas, que le Sénat a du personnel, mais pas les membres du Sénat.

Le sénateur Roblin: Cette distinction n'est cependant pas valable parce que le paragraphe (3), qui crée cette catégorie spéciale, suscite des inquiétudes. Voilà ce que je veux dire.

Le président: On pourrait dire que le projet de loi initial prévoyait deux catégories—c'est-à-dire les employés du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que le personnel des ministres de la Couronne et des membres du Sénat et de la Chambre des communes. Lorsqu'on a adopté l'amendement pour ajouter l'article 3, on a rendu la différence applicable. Le problème, c'est que contrairement aux députés, les sénateurs n'emploient pas de personnel directement.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions ajouter à notre rapport que le ministre nous a assuré que cette disposition ne s'appliquerait pas aux secrétaires, et ainsi de suite.

Le président: Êtes-vous d'accord, monsieur le ministre?

L'honorable M. Johnston: Oui, monsieur le président.

Le sénateur Flynn: Le ministre vise-t-il uniquement les personnes que les députés paient à même leur budget? Son-geait-il aux personnes embauchées par les députés?

L'honorable M. Johnston: Aux personnes qui sont embauchés spécialement par les députés et par des bureaux particuliers, comme ceux des caucus et ainsi de suite.

Le sénateur Flynn: Les personnes employées par les députés sont-elles payées par chèques de la Chambre des communes ou par le député lui-même?

L'honorable M. Johnston: Sauf erreur, elles sont payées par chèques de la Chambre des communes. Elles ne sont pas payées par les députés mêmes, car le système est contrôlé.

Le sénateur Flynn: Leur traitement est cependant fixé par le député en fonction de certaines échelles. Au Sénat, nous n'embauchons personne directement. Nous avons peut-être le choix, mais nous demandons au Sénat d'embaucher quelqu'un. Voilà la différence.

L'honorable M. Johnston: Apparemment.

Le sénateur Flynn: Les ministres n'ont cependant pas de personnel de ce genre. Même les employés politiques des

[Text]

the choice of the minister but are paid by the department concerned. They are really employees of the department.

Hon. Mr. Johnston: Ministers have two kinds of personnel—

Senator Flynn: I know they have.

Hon. Mr. Johnston: They have the parliamentary staff—they have the normal staff which all members of Parliament have in their offices and their constituency offices; and then they have so-called exempt staff, who are paid out of their exempt staff budgets, which are provided by the departments.

Senator Flynn: That is even more interesting. Therefore, the staff you have as a member would receive a decrease and the staff you have as a minister would not feel the effect until April 1, 1983.

Hon. Mr. Johnston: No, they are all treated the same.

Senator Flynn: With all due respect, if you are speaking of personnel hired by you as a member of the house, I can understand the scheme, but personnel hired by a minister are employees of the department paid by the department.

Hon. Mr. Johnston: But they are on the staff of the minister and they come under clause 3(2)(a).

Senator Flynn: Clause 3(2)(a) reads:

This Part applies to

(a) staffs of Ministers of the Crown and of members of the Senate—

Hon. Mr. Johnston: They are not members of the public service.

Senator Flynn: I know that, but I think you will have some problem in selecting who is affected and who is not. It means that on the whole the exception is even less justified.

Hon. Mr. Johnston: Unless there is a defect in the drafting of the legislation, the ministerial staff is very well defined in the exempt staff budget which provides for those staff. It is very identifiable. There can be no confusion about who one is speaking about when one talks about the ministerial exempt staff and the staff of members of Parliament. The intention is that both staffs are treated in the same way.

Senator Tremblay: If I read the amendment correctly, it introduces a new category which is not mentioned in the act, that of the research staff. The amendment in clause 2(3)(a) reads in part:

every person referred to in paragraph 3(2)(a) and every research staff member of a political party—

If I understand what I have just read correctly, that is a new category, is it not?

Hon. Mr. Johnston: That is my interpretation.

Senator Tremblay: And it was not covered in the original act?

Hon. Mr. Johnston: No.

[Traduction]

ministres sont embauchés à la discrétion de ceux-ci, mais payés par les ministères. Ce sont en fait des employés du ministère.

L'honorable M. Johnston: Les ministres ont deux genres d'employés—

Le sénateur Flynn: Je le sais.

L'honorable M. Johnston: Il y a le personnel parlementaire—soit les employés normaux que tous les députés ont dans leur bureau et leur bureau de circonscription, puis ce qu'on appelle le personnel exempt, payé à même les budgets réservés au personnel exempt qui sont fournis par les ministères.

Le sénateur Flynn: C'est encore plus intéressant. Par conséquent, les employés que vous avez comme député recevraient une diminution et ceux que vous avez comme ministre ne ressentiraient l'effet de cette mesure que le 1^{er} avril 1983.

L'honorable M. Johnston: Non, ils sont tous traités sur le même pied.

Le sénateur Flynn: Avec tout le respect que je vous dois, si vous parlez du personnel que vous embauchez à titre de député, je ne comprends pas le programme, mais les employés que vous embauchez en tant que ministre sont des employés du ministère payés par celui-ci.

L'honorable M. Johnston: Ils font cependant partie du personnel du ministre et sont assujettis à l'article 3(2)(a).

Le sénateur Flynn: L'article 3(2)(a) stipule que:

La présente partie s'applique:

a) au personnel des ministres de la Couronne, des sénateurs—

L'honorable M. Johnston: Ces employés ne sont pas fonctionnaires.

Le sénateur Flynn: Je le sais, mais je crois que vous aurez de la difficulté à décider qui est affecté et qui ne l'est pas. Cela veut dire que dans l'ensemble, l'exception est encore moins justifiée.

L'honorable M. Johnston: S'il n'y a pas de défaut dans le texte de la mesure législative, le personnel ministériel est très bien défini dans le budget du personnel exempt qui sert à payer ce personnel. Ces employés sont très faciles à identifier. Il ne peut y avoir de confusion lorsqu'on parle du personnel exempt des ministres et du personnel des députés. On veut traiter les deux catégories d'employés de la même façon.

Le sénateur Tremblay: Si je lis bien l'amendement, il crée une nouvelle catégorie qui n'est pas mentionnée dans la loi, soit celle du personnel de recherche. L'amendement, soit l'article 2(3)(a) dit notamment que:

toute personne mentionnée à l'alinéa 3(2)(a) et tous les membres du personnel de recherche d'un parti politique—

Si je comprends bien ce que je viens de lire, il s'agit d'une nouvelle catégorie, n'est-ce pas?

L'honorable M. Johnston: C'est ainsi que je l'interprète.

Le sénateur Tremblay: Et ce n'était pas prévu dans la loi initiale?

L'honorable M. Johnston: Non.

[Text]

Senator Tremblay: Why was this new category introduced?

Hon. Mr. Johnston: Mr. chairman, this is a new category established in a new subclause (3). The research staff are brought in. They are included within the universe within which they were not included in clause 3(1)(f) or 3(2)(a).

Senator Tremblay: So, in terms of these, shall we say, special clubs, they will be treated differently?

Hon. Mr. Johnston: If you are referring to the drafting of the provision, I agree with you. It does not say as a preamble that this part applies to this group, and they are brought in under subclause (3)(a).

Senator Tremblay: If that staff is a normal category for personnel, I would like to know why they were not in the original definition? In terms of remuneration, why did you include them through making an exception?

Mr. Cousineau: From what I understand from what the draftsman indicated, since it is providing for a regime which is different from the regime provided for under the other provisions of the legislation in Part 1, it was found that it fitted better in clause 2, so the provisions or complete scheme governing these particular groups would be spelled out in clause 2.

Senator Tremblay: Without the amendment would this group be included?

Mr. Cousineau: Originally, that group was not covered by the legislation.

Senator Tremblay: So, through the amendment, you can do two things at once—introduce this group into the overall scheme and then include them through the exception rule.

Senator Lewis: On the point of the staff of members of the Senate, I believe there are some members of the Senate who have staff who are appointed. Senator Flynn has referred to the appointment of staff, and I believe he himself has a staff as does the Leader of the Government in the Senate. Of course, the Leader of the Government would come under cabinet ministers, but I think the Leader of the Opposition has a staff, so it would be necessary to have that section there.

Senator Godfrey: Yes, but I am pointing out that it does not apply to the secretarial staff paid by the Senate. It is quite clear that if there is a political staff that is somewhere else, then that is different.

Senator Lewis: Oh yes, but he appoints a staff and they are paid through the Senate.

Senator Godfrey: But are they members of the public service?

Hon. Mr. Johnston: No. The secretaries in the Senate would be employees of the Senate and they would not be appointed through a public service commission.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: Pourquoi a-t-on créé cette nouvelle catégorie?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, il s'agit d'une nouvelle catégorie créée dans un nouveau paragraphe 3. On assujettit le personnel de recherche à la loi. On inclut ces employés dans le groupe dont ils ne faisaient pas partie aux articles 3(1)(f) et 3(2)(a).

Le sénateur Tremblay: Donc, pour ce qui est de ces clubs spéciaux, pour ainsi dire, ils seront traités différemment?

L'honorable M. Johnston: Si vous voulez parler du texte de la disposition, je suis d'accord avec vous. On ne dit pas en préambule que cette partie s'applique au groupe en question, qui est assujetti au contrôle en vertu du nouveau paragraphe 3a).

Le sénateur Tremblay: Si ces employés font partie d'une catégorie normale, j'aimerais savoir pourquoi ils n'étaient pas inclus dans la définition initiale? Pour ce qui est de la rémunération, pourquoi les avez-vous inclus tout en faisant une exception?

M. Cousineau: Si je comprends bien ce que les rédacteurs ont indiqué, comme on prévoit un régime différent de celui qui est prévu dans d'autres dispositions de la Partie 1 de la loi, on a constaté que ce groupe correspondait mieux à l'article 2, ce qui fait que les dispositions ou le programme complet régissant ces groupes particuliers seraient précisés à l'article 2.

Le sénateur Tremblay: Sans l'amendement, ce groupe serait-il assujetti aux contrôles?

M. Cousineau: A l'origine, ce groupe n'était pas affecté par la législation.

Le sénateur Tremblay: L'amendement vous permet donc de faire deux choses à la fois—d'assujettir ce groupe au programme global et de l'inclure ensuite par le biais de la règle d'exception.

Le sénateur Lewis: En ce qui concerne le personnel des membres du Sénat, je crois que certains disposent d'employés nommés. Le sénateur Flynn a parlé de la nomination d'employés, et je crois que lui-même dispose d'un personnel, tout comme le leader du gouvernement au Sénat. Celui-ci fait bien sûr partie du groupe des ministres, mais je crois que le chef de l'opposition a un personnel. Cet article serait donc nécessaire dans ce cas-ci.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais je signale qu'il ne s'appliquerait pas aux secrétaires payées par le Sénat. Il est très évident que s'il y a des employés politiques quelque part ailleurs, ce n'est pas même chose.

Le sénateur Lewis: Oui, mais on embauche du personnel qui est payé par le Sénat.

Le sénateur Godfrey: Ces employés sont-ils fonctionnaires?

L'honorable M. Johnston: Non. Les secrétaires du Sénat seraient des employés du Sénat et ne seraient pas nommées par la Commission de la Fonction publique.

[Text]

Senator Godfrey: Could Senator Flynn clear this point up? Do you have political staff who are not staff of the Senate?

Senator Flynn: Perhaps you could call them political staff, because I choose the person who is to be hired, but they are paid by the Senate and, in effect, they are hired by the Senate.

Senator Doody: They are not paid out of a block funding vote, such as the staff of a member of the House of Commons.

Senator Flynn: For example, Senator Perrault, as Leader of the Government, has one or two staff members who are hired by the Senate as opposed to staff members hired under his capacity as a minister or a member of the administration.

Senator Godfrey: I think that situation is clear.

The Chairman: I think we will stay with what Senator Godfrey suggested in the first place, or, at least, we will discuss it when we are finished.

Senator Flynn: Is there any provision in this bill that will allow the government to correct the confusion created by this amendment? Is there any authority under this act for you to change technically the effect on this group of people. I thought you mentioned that you could do something to this effect.

Hon. Mr. Johnston: There is an amendment to which I referred in my opening comments and which permits the termination of the application of the act with respect to any employee or group of employees.

Senator Flynn: Where is that?

The Chairman: The amendment with regard to clause 16.

Hon. Mr. Johnston: The intention of that provision, as I have described in the house, is not to correct inequities, and let us hope there are no inequities or that there is no confusion. I cannot see the kind of issues we are talking about as falling within that clause with regard to government intent. The intent of that clause is to permit groups to, if you like, strike a bargain within the six-and-five rule and then be released from the application of the law. I know there has been discussion about who is on whose staff and what staff is paid by the Senate and what staff is perhaps paid by the senators, but I have not heard anything that would suggest that we have missed a category, so I am not sure what kind of inequity Senator Flynn has in mind.

Senator Flynn: Well if, for example, this group were selected in a very different way from any other group.

Hon. Mr. Johnston: If we find that there is something that is wrong, then obviously, like any other piece of legislation, we can always bring back another amendment to the bill at a later date.

Senator Flynn: That is a very interesting observation, because I have heard minister after minister tell us that it is too difficult to bring in amendments and they always insist

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Flynn pourrait-il préciser ce point? Avez-vous des employés politiques qui ne font pas partie du personnel du Sénat?

Le sénateur Flynn: On pourrait peut-être parler de personnel politique, parce que j'ai choisi la personne qui sera embauchée. Tous ces employés sont cependant payés par le Sénat et sont en fait embauchés par celui-ci.

Le sénateur Doody: Ils ne sont pas payés à même un budget global, comme le personnel des députés.

Le sénateur Flynn: Par exemple, le sénateur Perrault, en tant que leader du gouvernement au Sénat, a un ou deux employés qui sont embauchés par le Sénat, comparativement aux employés qu'il embauche à titre de ministre ou de membre de l'administration.

Le sénateur Godfrey: Je crois que la situation est claire.

Le président: Je crois que nous allons nous en tenir à la suggestion initiale du sénateur Godfrey ou du moins que nous en discuterons lorsque nous en aurons terminé.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi contient-il des dispositions qui permettront au gouvernement de dissiper la confusion créée par cet amendement? Cette loi vous permet-elle de changer techniquement l'effet de ces dispositions sur cette catégorie d'employés? Je crois que vous avez dit que vous pourriez faire quelque chose à cet effet.

L'honorable M. Johnston: Il y a un amendement auquel j'ai fait allusion dans mes observations préliminaires qui permet de mettre fin à l'application de la loi à l'égard de n'importe quel employé ou groupe d'employés.

Le sénateur Flynn: Où le trouve-t-on?

Le président: Il s'agit d'amendement qui concerne l'article 16.

L'honorable M. Johnston: Comme je l'ai dit à la Chambre le but de cette disposition n'est pas de corriger les inéquités, espérons qu'il n'y en aura pas ou qu'il n'y aura pas de confusion. Je ne crois pas que les questions dont nous parlons soient assujetties à cette disposition en ce qui concerne les intentions du gouvernement. Le but de cette disposition est de permettre au groupe de conclure un marché à l'intérieur de la règle des 6 p. 100 et 5 p. 100, puis de ne plus être assujetti à la loi. Je sais qu'on s'est demandé qui fait partie du personnel et quel personnel est payé par le Sénat et par les sénateurs mais je n'ai rien entendu qui laisse entendre que nous avons oublié une catégorie. Je ne sais donc pas trop à quel genre d'injustice le sénateur Flynn pense.

Le sénateur Flynn: Par exemple, si l'on avait choisi un groupe d'une façon très différente de tout autre groupe.

L'honorable M. Johnston: Si nous constatons que quelque chose ne va pas, il est alors évident que, comme dans le cas de toute autre mesure législative, nous pourrions présenter un autre amendement à une date ultérieure.

Le sénateur Flynn: Cette observation est très intéressante parce que j'ai entendu ministre après ministre me dire qu'il est trop difficile de présenter des amendements et insister po

[Text]

that we pass legislation without amendment, because it cannot come back.

The Chairman: Do you have any further comment, Mr. Minister?

Hon. Mr. Johnston: Well, it is not a question of giving Senator Flynn another assurance, Mr. Chairman. From this discussion I don't see any defects in this particular area. There may be questions as to whether it should or should not apply to a group as a matter of policy, and those questions have been raised, but, from what I hear, I think one of the two provisions would apply to this category of personnel.

The Chairman: I am inclined to agree with that, because the question revolves around whether a particular group falls within the ambit of clause 3(1)(f) or 3(2)(a).

The minister has made a statement in respect of certain staffs falling within one group and certain staffs falling within the other group. That would be subject, I suppose, to court interpretation; but given that it is my understanding that the minister's department will be administering the act, the department has stated that that is the method by which they will administer it. If the matter did go to court, since it would be unclear, I think the court would almost certainly accept the administrative interpretation in that case.

Senator Roblin: That is the reason why I think our report ought to record this discussion so that we can certainly express our opinion that these people, such as the ones who work in my office, are not intended to be covered by this new clause 3.

If the minister agrees with that opinion, then we can say that he agrees with that opinion so that we have the matter nailed down, if not in legislation at least in a statement of policy from the minister.

The Chairman: I should say that I have asked the minister's official for the language that would express his undertaking. It is being drafted now and I will have a look at it when it arrives. If it seems satisfactory, that matter can be left until we discuss the report after the minister leaves. If not, then I will raise the matter with the minister while he is here. Is that satisfactory, Senator Roblin?

Senator Roblin: Yes, it is, sir.

Senator Balfour: Mr. Chairman, under clause 3(1)(b) it is stated:

3.(1) This Part applies to employees employed in or by

(b) boards, commissions or corporations set out in Schedule II;

As far as I can tell, these are all, with one exception, crown corporations, government boards or government commissions. The exception, and this has been a matter of representation to me and to others, I believe, is the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade. That is not a creature of the Crown. It is a privately-incorporated organization funded

[Traduction]

que nous adoptons une mesure législative sans amendement, parce qu'elle ne peut retourner à la Chambre.

Le président: Avez-vous d'autres observations, monsieur le ministre?

L'honorable M. Johnston: Il ne s'agit pas de donner une autre assurance au sénateur Flynn, monsieur le président. Après la discussion que nous avons eue, je ne vois pas de défaut dans ce domaine en particulier. On peut se demander s'il faudrait appliquer ou non par principe ces dispositions à un groupe. On s'est posé ces questions, mais d'après ce que j'ai entendu dire, je crois qu'une des deux dispositions s'appliquerait à cette catégorie d'employés.

Le président: Je suis enclin à être d'accord parce que la question tourne autour du fait de savoir si un groupe en particulier est assujéti à l'article 3(1)f ou 3(2)a).

Le ministre a dit que certains employés faisaient partie d'un groupe et que d'autres font partie de l'autre groupe. Je suppose que cela pourrait être sujet à interprétation par les tribunaux, mais comme je crois savoir que le ministère administrera la loi, celui-ci a déclaré que c'est ainsi qu'il procédera. Si la question se rend devant les tribunaux, comme ce ne serait pas clair, je crois que la cour accepterait presque certainement l'interprétation administrative dans ce cas-là.

Le sénateur Roblin: Voilà pourquoi j'estime que notre rapport devrait mentionner cette discussion afin que nous puissions déclarer que ces gens, comme ceux qui travaillent à mon bureau, ne devraient pas être assujéti à ce nouvel article 3.

Si le ministre est d'accord, nous pouvons alors dire qu'il admet que la question est réglée, sinon dans la loi, du moins par une déclaration de principe de sa part.

Le président: Je dois dire que j'ai demandé aux fonctionnaires du ministre dans quels termes cet engagement serait exprimé. On est en train de rédiger le texte et j'y jetterai un coup d'œil lorsqu'il arrivera. Si l'on est d'accord, on peut laisser cette question de côté jusqu'à ce que nous discutons du rapport après le départ du ministre. Sinon, je soulèverai la question auprès du ministre pendant qu'il est ici. Cela vous convient-il, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Oui, monsieur.

Le sénateur Balfour: Monsieur le Président, j'ai une brève question au sujet de l'application de la loi. L'article 3(1)(b) stipule que:

3.(1) La présente partie s'applique aux salariés employés:

(b) dans les sociétés, corporations et organismes mentionnés à l'Annexe II;

Sauf erreur, il s'agit à une exception près de sociétés de la Couronne, de conseils ou de commissions du gouvernement. La seule exception, au sujet de laquelle on m'a présenté des instances ainsi qu'à d'autres personnes, est le Centre parlementaire des affaires et du commerce extérieurs. Il ne s'agit pas d'une émanation de la Couronne, mais d'un organisme privé

[Text]

from year to year in part by the Crown and in part by the private sector.

Is there any particular reason why that corporation was included, or was that an oversight of some sort?

The Chairman: Before the minister answers that question, I should mention that the Parliamentary Centre is the adviser to and is retained by this committee. Having said that, I must also say, that I, like Senator Balfour, am mystified as to why the Parliamentary Centre is included in that schedule.

Hon. Mr. Johnston: There was substantial discussion of that point at the hearing before the parliamentary committee. An amendment was put forward by the government, as I recall, subject to correction by my officials, to eliminate that company from the schedule. The ensuing discussion was such that it was decided that because the centre participated in the Public Service Superannuation Act it should be left in the schedule. Moreover, the centre is heavily dependent upon government funding.

The issue is by no means black and white, I might say. There was a fairly substantial exchange of views around the table on the matter. Ultimately, it was decided that the Parliamentary Centre would be left in the schedule.

Perhaps Mr. Cousineau has a better recollection than I, or would care to add to that.

Mr. Cousineau: The minister has reflected what actually transpired. The arguments offered to resist the amendment we were proposing were that the centre is paid for out of funds voted by Parliament and that by an amendment to the Public Service Superannuation Act the Parliamentary Centre was added to the schedules to that act. That would be an indication of some participation in federal programs and, as such, the centre should remain.

Senator Balfour: I understand that the involvement with the Public Service Superannuation Act is so, but I also understand that the centre itself pays the employer's share of contributions. Those are not funded by the Crown.

The Chairman: I also understand, and perhaps Senator Balfour can confirm this, that Mr. Dobell is prepared to live within the guidelines laid down in this measure. His concern is that the organization is being listed in Schedule II as a government or quasi-government organization, whereas the organization views itself as totally independent and merely acting for Parliament.

It is not a case, Mr. Minister, of whether that organization will conform to the guidelines. It is a case that, later, someone may refer to Schedule II and assume from that that the centre is a government organization. The Parliamentary Centre considers itself an independent organization which assists Parliament and parliamentary committees but which does not in any way act for the government.

Senator Balfour: I realize it is not practical to propose amendments at this stage, but could there be a practical solution through an Order in Council, if the Parliamentary

[Traduction]

constitué et financé d'une année à l'autre en partie par la Couronne et en partie par le secteur privé.

Y a-t-il une raison particulière pour laquelle on a inclus cette entité, ou s'agit-il d'un oubli quelconque?

Le président: Avant que le ministre ne réponde à la question, je devrais préciser que le Centre parlementaire est le conseiller du comité qui a retenu ses services. Cela étant dit, je dois en outre ajouter que, tout comme le sénateur Balfour, je me demande pourquoi le Centre parlementaire a été inclus dans l'Annexe.

L'honorable M. Johnston: Il y a eu d'importantes discussions à ce sujet au comité parlementaire. Le gouvernement a présenté un amendement, et si je me trompe mes fonctionnaires me corrigeront, pour rayer la compagnie de l'Annexe. Après la discussion qui a suivi, on a décidé que comme le centre était visé par la Loi sur la pension de retraite de la Fonction publique, il faudrait le laisser à l'Annexe. De plus, le centre dépend beaucoup du financement du gouvernement.

J'avoue que la question n'est pas clairement définie. Il y a eu d'importants échanges de vues à ce sujet au comité. Finalement, on a décidé de laisser le Centre parlementaire à l'Annexe.

M. Cousineau a peut-être meilleure mémoire que moi ou aurait peut-être des commentaires à ajouter.

M. Cousineau: Le ministre a bien décrit ce qui s'est passé. Comme argument contre l'amendement que nous proposons on a soutenu que le centre est financé à même des fonds votés par le Parlement et qu'un amendement à la Loi sur la pension de retraite de la Fonction publique a permis d'inscrire le Centre parlementaire dans les annexes de la loi. Cela révèle une participation quelconque aux programmes fédéraux et c'est pourquoi le centre devrait demeurer inscrit à l'Annexe.

Le sénateur Balfour: Je comprends ce que veut dire la participation à la Loi sur la pension de retraite de la Fonction publique, mais je crois aussi savoir que le centre paie lui-même la part de l'employeur des cotisations. Celles-ci ne sont pas financées par la Couronne.

Le président: Je crois aussi savoir, et le sénateur Balfour pourra peut-être le confirmer, que M. Dobell est prêt à respecter les lignes directrices imposées par cette mesure. Ce qu'il inquiète, c'est que son organisme figure à l'Annexe II comme un organisme gouvernemental ou para-gouvernemental, alors qu'il se considère entièrement indépendant et qu'il estime qu'il agit simplement pour le Parlement.

Il ne s'agit pas, monsieur le ministre, de savoir si l'organisme respectera les lignes directrices. Plus tard, quelqu'un pourra consulter l'Annexe II et en conclure que le centre est un organisme gouvernemental. Le Centre parlementaire se considère comme un organisme indépendant qui aide le Parlement et les comités parlementaires, mais qui n'agit en aucun cas pour le gouvernement.

Le sénateur Balfour: Je comprends qu'il n'est pas pratique de proposer des amendements à ce stade-ci, mais ne pourrait-on appliquer une solution pratique par décret du conseil

[Text]

Centre were to give a written commitment to the effect that it would abide by the 6 per cent and 5 per cent rules?

Hon. Mr. Johnston: Well, Mr. Chairman, on that point, when the committee was considering the matter, it actually had in front of it a letter from the Parliamentary Centre indicating that the centre would abide by the 6 per cent and 5 per cent rules. The members of the committee were made aware of that fact. They nevertheless felt that the centre was so closely associated with and linked to the operations of Parliament and was so dependent upon the public purse, albeit in an indirect way, if you like, that the centre should be included. Of course, when we speak about being part of the government or being independent of the government, the Auditor Gen is also independent of the government and yet is included under the statute. The IRDC is another group which considers itself independent of the government. It was set up to maintain that independence, but it is also included under the program.

The Chairman: But I think the Auditor Gen, under his act, has the right to hire staff and receive approval from the Treasury Board for the hiring of that staff and for the cost of his operation. The government pays that amount. The difference with the Parliamentary Centre is that they are funded by donations and are also funded by making contracts for specific functions with parliamentary committees and other parliamentary organizations.

Senator Balfour: That would be the same as a consultant.

The Chairman: That is right. They can be dropped, also. The Treasury Board would have no say if this committee decided to drop the personnel from the Parliamentary Centre.

As a matter of fact, the contract comes up for renewal twice a year. We must submit a budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for its approval.

Hon. Mr. Johnston: As I said, that issue certainly was not a black and white one before the committee of the other place. It was felt that the dependency and relationship were such that they should be included, but they could be excluded by application of the amendment to clause 16. That is something I would certainly be prepared to take up with my colleagues, because I appreciate the arguments being advanced. It is not a simple issue to deal with because there is such a close relationship. In the letter submitted by Mr. Dobell he pointed out that the Parliamentary Centre was privately incorporated.

The Chairman: There is no doubt that Mr. Dobell has indicated in his letter to myself and Senator Balfour that that is the case, and you say that he also wrote to yourself to that effect.

Hon. Mr. Johnston: Theoretically, that should be enough to permit exemption from the program by Order in Council, but I shall, indeed, have a look at that.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Are there any further questions?

[Traduction]

le Centre parlementaire s'engageait par écrit à respecter les règles des 6 p. 100 et 5 p. 100?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, lorsque le comité a étudié la question, il avait devant lui une lettre du Centre parlementaire dans laquelle celui-ci indiquait qu'il respecterait les règles des 6 p. 100 et 5 p. 100. Les membres du comité en ont été informés. Ils ont néanmoins cru que le centre était tellement lié aux opérations du Parlement et dépendait tellement des deniers publics, même indirectement, si vous voulez, qu'il fallait l'inclure à l'Annexe. Bien sûr, lorsque l'on parle de faire partie du gouvernement ou d'en être indépendant, le Vérificateur général est lui aussi indépendant, mais il est inclus dans la loi. Le CRDI est un autre organisme qui se considère comme indépendant du Parlement. Il a été créé pour assurer cette indépendance, mais il est aussi assujéti au programme.

Le président: Je crois cependant que le Vérificateur général, en vertu de la loi qui le régit, a le droit d'embaucher du personnel et de faire approuver ces nominations par le Conseil du trésor, ainsi que ses coûts de fonctionnement. Le gouvernement paie ces dépenses. La différence avec le Centre parlementaire, c'est que celui-ci est financé par des dons et par des contrats de services précis qu'il passe avec des comités et d'autres organismes parlementaires.

Le sénateur Balfour: Ce serait la même chose qu'un consultant.

Le président: En effet. On peut aussi ne plus retenir ses services. Le Conseil du trésor n'aurait rien à voir si le comité décidait de ne plus recourir au personnel du Centre parlementaire.

En fait, le contrat doit être renouvelé deux fois par année. Nous devons soumettre un budget au Comité sénatorial permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.

L'honorable M. Johnston: Comme je le disais, cette question n'était certainement pas claire et précise au comité de l'autre endroit. On estimait que la dépendance et les liens étaient tels qu'il fallait inclure l'organisme, mais on aurait pu l'exclure par le biais de l'amendement à l'article 16. C'est une question que je serais certes disposé à soumettre à mes collègues parce que je comprends les arguments avancés. La question n'est pas simple à trancher parce que les liens sont tellement étroits. M. Dobell signalait dans sa lettre que le Centre parlementaire est constitué en société privée.

Le président: Il ne fait aucun doute que M. Dobell a indiqué dans la lettre qu'il adressait au sénateur Balfour et à moi-même que c'est le cas et vous dites qu'il vous a aussi écrit à ce sujet.

L'honorable M. Johnston: En théorie, cela devrait suffire pour permettre l'exemption du programme par décret du conseil, mais j'étudierai certainement la question.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

D'autres questions?

[Text]

Senator Roblin: I have a couple of questions, Mr. Chairman, the first question arising out of the amendment to clause 16, which states:

The Governor in Council may, by order, terminate the application of this Act—

I should like to know in what circumstance it is envisaged that that power would be used, and if it is used in cases where the 6 per cent and 5 per cent limit is agreed to, does that mean that full bargaining rights, including the right to strike, are vested in the persons who are discharged from the operation of the act?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, the clause is envisaged to operate on the basis of an employer-employee relationship, whether they be in the public service *per se*, or whether they be in a crown corporation.

If they were prepared to negotiate a collective agreement for the term of the program within the 6 and 5 per cent limits in terms of monetary costs, they would be perfectly free to do so under this provision.

If that agreement meets the 6 per cent and 5 per cent limit on monetary costs, then the Governor in Council would be in a position to terminate the application of Bill C-124 with respect to that agreement.

You asked a question regarding the right to strike. It is envisaged that this clause would be operative only after a satisfactory agreement had been reached between the employers and employees, so, the issue of legal strikes should not arise because the agreement effectively replaces the law.

Senator Roblin: I am not as well informed on this topic as I might be, but it strikes me that it would be a good idea to have a no-strike clause in those agreements, because otherwise there might be possibilities of labour disputes that are not easily resolved.

The Chairman: You are now talking about agreements that would be excluded by clause 16?

Senator Roblin: Yes, Mr. Chairman. That is just some free advice. I will let it go at that.

Hon. Mr. Johnston: It is advice that will be well taken.

Senator Tremblay: I should like to have your understanding of the word "terminate." Does that mean that for the first year everyone is covered by the legislation, because something cannot be terminated if it has not been started?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, the reason the clause is so broadly drafted is essentially to accommodate any number of circumstances.

If a group wished to re-open their contract and re-negotiate an arrangement that would be in place for the full term of the program, and if that meets the 6 per cent and 5 per cent prerequisites, I would see no reason for not looking at that arrangement and considering terminating the law with respect to such a group.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: J'ai une couple de questions, monsieur le président. La première question découle de l'amendement à l'article 16 qui stipule que:

Le Gouverneur en conseil peut, par décret, mettre fin à l'application de la présente loi—

J'aimerais savoir dans quelles circonstances on prévoit utiliser ce pouvoir et si on l'utilise dans des cas où l'on respecte la limite des 6 p. 100 et 5 p. 100, cela veut-il dire que l'on accorde des droits de négociation complets, y compris le droit de grève, aux personnes qui sont exemptées de la loi?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, on prévoit que l'article fonctionnera sur la base de rapports patronaux-ouvriers, que ce soit dans la Fonction publique en soi ou dans une société de la Couronne.

Si les intéressés sont disposés à négocier une convention collective pour la durée du programme et en-deçà des limites de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour ce qui est des clauses monétaires, ils seraient entièrement libres de le faire en vertu de cette disposition.

Si l'accord respecte la limite des 6 p. 100 et 5 p. 100 pour ce qui est des clauses monétaires, le gouverneur en conseil serait alors en mesure de mettre fin à l'application du projet de loi C-124 pour ce qui est de cette convention.

Vous avez posé une question au sujet du droit de grève. Or prévoit que cette disposition ne s'appliquerait qu'après la conclusion d'une entente satisfaisante entre employeurs et employés, ce qui fait que la question des grèves légales ne devrait pas se poser parce que la convention remplace en fait la loi.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas aussi bien informé à ce sujet que je pourrais l'être, mais il me semble qu'il serait bon d'inclure dans ces conventions une disposition anti-grève, parce qu'il pourrait autrement surgir des conflits ouvriers difficiles à régler.

Le président: Vous parlez maintenant des conventions qui seraient exclues par l'article 16?

Le sénateur Roblin: En effet, monsieur le président. Il s'agit là simplement d'un conseil gratuit. Je m'en tiendrai à cela.

L'honorable M. Johnston: C'est un conseil dont on tiendra compte.

Le sénateur Tremblay: J'aimerais savoir comment vous comprenez le mot «mettre fin». Cela veut-il dire que, pour la première année, tous les groupes seront visés par la législation parce qu'on ne peut mettre fin à quelque chose qui n'a pas commencé?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, le texte de l'article est aussi général essentiellement pour prévoir toutes sortes de circonstances.

Si un groupe veut réouvrir sa convention et renégocier une entente qui serait en vigueur pendant toute la durée du programme, et si cette entente respecte le plafond de 6 p. 100 et 5 p. 100, je ne vois pas pourquoi on n'examinerait pas cette entente et on ne songerait pas à exempter un tel groupe de l'application de la loi.

[Text]

We have not defined or issued any guidelines; we have simply said that if it meets the 6 per cent and 5 per cent limit, and those are the arrangements that are made, we would be prepared to sign on that basis. It seems to us that it would not only be fair but desirable that the law be terminated with respect to those groups.

Let me give you a concrete example which I mentioned in my opening remarks. Some groups are interested in new kinds of developments which have taken place in our collective agreements, such as paid maternity leave. This means that for a group which regards paid maternity leave as a significant element of a collective agreement, it would permit them to renegotiate their contract with their employer and substitute paid maternity leave within the 6 and 5 per cent limit, because paid maternity leave is a monetary issue. That gives them the flexibility to introduce paid maternity leave during this period. Provided the 6 per cent and 5 per cent limit is observed, there is no reason such a group would not be terminated in terms of the application of the law.

Senator Roblin: We had a discussion the last time you appeared before the committee regarding collective bargaining and the possibility of loosening the legislation somewhat in that respect. I believe that that has been done. Would you be good enough to explain what changes have been made in connection with the collective bargaining situation?

Hon. Mr. Johnston: Yes, Senator Roblin.

Mr. Chairman, the discussion we had with respect to collective bargaining was quite useful. An amendment was made to clause 7 of the bill to permit parties to enter into agreements with respect to non-monetary issues. They were allowed to freely bargain on non-monetary issues. I believe the topic we discussed here was on health and safety issues. Certainly the unions made representations to us to the effect that there were many instances where health and safety issues arose, and the parties recognized them as health and safety issues.

As the law was drafted, and as we studied it the last time we were here, the employer and the employee could not amend a contract. They were bound by the extended contract which took place automatically through the application of the law. Accordingly, we felt that that should be modified, and I think the response to that modification has been quite positive. The question has been asked: What if there is a disagreement on one of these health and safety issues? The answer to that question is that there is no provision in the bill for any kind of an impasse-breaking mechanism, but I said that how the parties came to an agreement was of course of no concern to us. If they wished to have an independent expert decide what a health and safety issue was, and if they agreed with the decision, then that would fully meet the requirements of the statute. So, in a sense, there are two elements of the collective bargaining process which we have opened up: One is on non-monetary issues, within the existing contracts that have been extended; and the second is in the area I have just

[Traduction]

Nous n'avons pas encore établi ou publié de lignes directrices. Nous avons simplement dit que si le contrat respecte la limite de 6 p. 100 et de 5 p. 100 et qu'on s'entend là-dessus, nous serions disposés à signer en fonction de cela. Il nous semble qu'il serait non seulement juste mais souhaitable que l'on mette fin à l'application de la loi en ce qui concerne ces groupes.

Permettez-moi de vous donner un exemple concret que j'ai mentionné dans mes observations préliminaires. Certains groupes s'intéressent à des innovations mises en œuvre dans les conventions collectives, comme le congé de maternité payé. Cela veut dire que pour un groupe qui considère le congé de maternité comme un élément important d'une convention collective, cette disposition lui permettrait de renégocier sa convention avec l'employeur et de remplacer le congé de maternité payé en-deçà de la limite de 6 et de 5 p. 100, parce que le congé de maternité payé est une clause monétaire. Cela leur donne assez de flexibilité pour mettre en œuvre le congé de maternité payé durant cette période. A condition que l'on observe la limite de 6 p. 100 et de 5 p. 100, il n'y a aucune raison pour qu'un tel groupe ne soit pas exempté de l'application de la loi.

Le sénateur Roblin: Lors de votre dernière comparution au comité, nous avons eu une discussion au sujet des négociations collectives et de la possibilité de relâcher un peu la législation à ce sujet. Je crois que cela a été fait. Auriez-vous la bonté d'expliquer quels changements on a apportée au sujet des négociations collectives?

L'honorable M. Johnston: Oui, sénateur Roblin.

Monsieur le président, la discussion que nous avons eue au sujet des négociations collectives a été très utile. On a apporté, à l'article 7 du projet de loi, un amendement permettant aux parties de conclure des conventions au sujet des clauses non monétaires. On leur a permis de négocier librement les questions monétaires. Je crois que nous avons discuté ici des questions de santé et de sécurité. Les syndicats nous ont certes présenté des instances à l'effet qu'il se posait de nombreux cas de santé et de sécurité que les parties reconnaissaient comme tels.

D'après le texte de la loi, que nous avons étudié lors de notre dernière comparution, l'employeur et les employés ne pouvaient modifier une convention. Ils étaient liés par le contrat qui était prolongé automatiquement par la loi. Nous avons donc cru qu'il fallait modifier ces dispositions et je pense que la réaction à cette modification a été très positive. Quelqu'un a demandé ce qui se passerait s'il y avait désaccord quant à l'une de ces questions de santé et de sécurité. Le projet de loi ne contient aucune disposition prévoyant un moyen de régler les impasses, mais j'ai déclaré que la façon dont les parties en venaient à une entente ne nous intéressait naturellement pas. Si elles veulent demander à un expert indépendant de trancher les questions de santé et de sécurité et si elles sont d'accord avec la décision, cela satisferait alors pleinement aux exigences de la loi. En un sens, nous avons donc ouvert deux éléments du processus de négociations collectives: d'abord, les clauses non monétaires prévues au contrat actuel qui ont été prolongées. Ensuite, le domaine dont je viens de parler au sujet du

[Text]

described with respect to maintenance of the 6 per cent and 5 per cent principle where all items are open for negotiation, monetary and non-monetary.

Senator Roblin: What does the phrase "by an arbitral award" in clause 7 mean? It conditions the application of the clause, and I do not know what it means.

Mr. Cousineau: Mr. Chairman, groups go before an arbitration board to have their terms and conditions of employment set for a certain period of time. We are indicating that where their terms and conditions have been set by an award from such a board, changes may occur to that award.

Senator Roblin: Would that include an ordinary bargain reached without an arbitral award?

Mr. Cousineau: We also refer to collective agreements or arbitral awards.

Senator Roblin: It is an either/or.

Mr. Cousineau: Yes.

Senator Roblin: Again, I think the drafting leaves something to be desired because both terms "collective agreement" and arbitral award" seem to be modified by the first arbitral award. However, I do not want to get into the drafting business, so I will not worry about that.

May I ask another question? Referring to our previous discussion on clause 12 where the government takes the power to disallow bargains that are entered into after the 24-month period is over, the way the clause reads now it appears that this clause extends itself indefinitely into the future. It has the words "at any time" in it. I have been trying to persuade the minister that that really went too far. I did not have any success on that point.

Hon. Mr. Johnston: Senator Roblin, I remember very well that discussion and the issues which you raised with respect to it. We have not made any change in that provision. I would ask Mr. Cousineau to respond, if he would.

Mr. Cousineau: Senator Roblin, during the meetings before the House of Commons Miscellaneous Estimates Committee, this issue was discussed once again. The arguments that we have offered earlier were again offered, and that was that if we did set the time it would be looked upon as a target date to then start catching up. I would assume that this argument convinced members that we have to live with that language.

Senator Roblin: I will just have to record my minority concern about this clause as I think it is unnecessary and ought to have been changed.

The Chairman: I am sorry, I did not hear what you said.

Senator Roblin: I have said it twice and that ought to be enough.

The Chairman: Would you mind saying it a third time to me?

[Traduction]

maintien du principe des 6 p. 100 et 5 p. 100 lorsque toutes les clauses, monétaires et autres, sont négociables.

Le sénateur Roblin: Que veut dire l'expression «par une décision arbitrale» à l'article 7? Cette expression limite l'application de la disposition et je ne sais pas ce que cela veut dire.

M. Cousineau: Monsieur le président, les groupes se présentent devant une commission d'arbitrage pour faire fixer leurs conditions d'emploi durant une période donnée. Cela veut dire que lorsque les conditions d'emploi ont été fixées par une décision arbitrale, cette décision peut être modifiée.

Le sénateur Roblin: Cela s'appliquerait-il aussi à une entente ordinaire réalisée sans décision arbitrale?

M. Cousineau: Nous parlons aussi de conventions collectives ou de décisions arbitrales.

Le sénateur Roblin: C'est et/ou.

M. Cousineau: En effet.

Le sénateur Roblin: Ici encore, je pense que le texte laisse quelque peu à désirer parce que les deux expressions «convention collective» et «décision arbitrale» semblent être modifiées par la première décision arbitrale. Je ne veux cependant pas me lancer dans la rédaction et je ne m'inquiéterai donc pas de cela.

Puis-je poser une autre question? Pour revenir à notre discussion antérieure sur l'article 12 qui accorde au gouvernement le pouvoir de refuser des contrats conclus après la période de 24 mois, d'après le texte actuel de l'article, il semble que celui-ci s'appliquera indéfiniment à l'avenir. On y trouve l'expression «indépendamment de sa date d'établissement». J'ai essayé en vain de persuader le ministre qu'on allait vraiment trop loin.

L'honorable M. Johnston: Sénateur Roblin, je me rappelle très bien cette discussion et les questions que vous avez posées à ce sujet. Nous n'avons pas modifié cette disposition. Je demanderais à M. Cousineau de vous répondre, s'il le veut bien.

M. Cousineau: Sénateur Roblin, au cours des réunions du Comité des prévisions budgétaires en général de la Chambre des communes, on a discuté une fois de plus de cette question. Les mêmes arguments ont été invoqués, à savoir que si l'on fixait un délai, ce serait considéré comme une date-cible pour amorcer le rattrapage. Je suppose que cet argument a convaincu les membres du comité que nous devons vivre avec cette terminologie.

Le sénateur Roblin: Je devrai simplement verser au compte rendu mon inquiétude minoritaire au sujet de cette disposition, car je pense qu'elle est inutile et qu'il aurait fallu la modifier.

Le président: Je regrette, je n'ai pas entendu ce que vous disiez.

Le sénateur Roblin: Je l'ai répété deux fois et cela devrait suffire.

Le président: Voudriez-vous me le répéter une troisième fois?

[Text]

Senator Roblin: Clause 12 provides that the government may annul a wage agreement that is made some time after 24 months if they believe it works against the original intent of the bill. That is an arguable position to be taken, but it bothers me that this has extended into eternity by the words "at any time."

The Chairman: This came up at our last hearing. We wondered seriously whether it was legally enforceable in any event. As I understand it, it is to bring into the net agreements that would be entered into after the control period is over and would constitute catch-up agreements.

Senator Roblin: That is my understanding as well. I suppose some judge may say it is against public policy to continue this for eternity.

The Chairman: It may be similar to restrictive agreements. You are only supposed to be geographically restricted and restricted in time, so perhaps the very fact that it goes on into eternity does make it difficult to enforce.

Mr. Manion: Mr. Chairman, we have wrestled with Senator Roblin's concerns and tried to find other ways to deal with this point. The only additional comment I can offer is that the new clause 16 does provide the means by which the application of the act can be terminated by the Governor in Council.

Senator Flynn: I am not quite sure what you mean here. If an agreement is made before it will be null and void, but if it is made after it would be valid.

Senator Godfrey: No.

Senator Flynn: I think so.

Hon. Mr. Johnston: It would depend on the group.

Senator Flynn: Let us say it terminates at the end of 1984. In January, while negotiating a new collective agreement, the employer could say, "well, I am going to give you a bonus of \$200." Even if they referred to the period when they did not get exactly what they hoped to, I think at that time the agreement would be valid. What is prevented here is any agreement prior to or during the period of application of the law. Otherwise, it would be impossible. How would you be able to judge that any part of compensation would have some reference to the period of the application of the freeze or control?

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, I might answer that question plus one other. I would like the permission of the committee to be excused in a moment because I am expected back in the House of Commons for the end of the debate on third reading.

Let me respond very briefly to Senator Flynn's comment. The drafting of that provision, I believe, is designed to catch both situations where after the contract perhaps there was verbal arrangement or understanding to the effect: "that is fine, we will go to the 6 per cent and 5 per cent, but next time

[Traduction]

Le sénateur Roblin: L'article 12 stipule que le gouvernement peut annuler une entente salariale conclue quelque temps après les 24 mois s'il estime qu'elle va à l'encontre du but initial du projet de loi. Cette position est discutable, mais ce qui m'inquiète, c'est qu'on l'a prolongée jusqu'à l'éternité par les mots «indépendamment de sa date d'établissement».

Le président: Cette question s'est posée lors de notre dernière séance. Nous nous sommes sérieusement demandé si cette disposition était légalement applicable de toute façon. Sauf erreur, son but est de soumettre aux contrôles les conventions conclues après l'expiration de la période de contrôle et constituant un contrat de rattrapage.

Le sénateur Roblin: C'est ainsi que je le comprends moi aussi. Je suppose qu'un juge pourrait déclarer qu'il va à l'encontre de la politique publique de maintenir cette disposition éternellement.

Le président: Cela pourrait être la même chose que les ententes restrictives. Vous n'êtes sensés être limités que sur le plan de la géographie et du temps et c'est pourquoi le fait même que cette disposition soit prolongée éternellement la rend difficile à appliquer.

M. Manion: Monsieur le président, nous nous sommes penchés sur les inquiétudes du sénateur Roblin et avons essayé de trouver d'autres façons de régler la question. Le seul autre commentaire que je puisse ajouter, c'est que le nouvel article 16 prévoit des moyens pour le gouverneur en conseil de mettre fin à l'application de la loi.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas tout à fait sûr de ce que vous voulez dire. Si une convention est conclue avant, elle sera nulle et non avenue, mais si elle est conclue après, elle sera valable.

Le sénateur Godfrey: Non.

Le sénateur Flynn: Je le pense.

L'honorable M. Johnston: Tout dépendrait du groupe.

Le sénateur Flynn: Disons que le programme se termine à la fin de 1984. En janvier, en négociant une nouvelle convention collective, l'employeur pourrait offrir aux employés une prime de \$200. Même s'ils se reportaient à la période où ils n'avaient pas obtenu exactement ce qu'ils espéraient, je crois que la convention serait valide. Ce qu'on empêche ici, c'est la signature de toute convention avant ou durant la période d'application de la loi. Sinon, ce serait impossible. Comment pourrait-on décider qu'une partie quelconque de la rémunération aurait des liens avec la période de gel ou de contrôle?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, je pourrais répondre à cette question ainsi qu'à une autre. Je demanderais au comité la permission de m'absenter dans quelques instants parce qu'on m'attend à la Chambre des communes pour la fin du débat en troisième lecture.

Permettez-moi de répondre brièvement au commentaire du sénateur Flynn. Sauf erreur, le texte de cette disposition est conçu pour s'appliquer aux deux situations où, après la signature de la convention, on peut conclure un arrangement verbal selon lequel les parties s'entendent pour respecter les taux de 6

[Text]

it is going to be 12 per cent and 15 per cent in order to bring us up to where we would have been had we got what we thought we would have been entitled to during the program." We had a discussion the last time about the legality of it and I am sure honourable senators have views on that, but I think that is the overall intent.

The other item is that there are two suggestions with respect to the secretarial issue—two alternate versions which have been drafted. If I may, because I am told I am getting pressed for time, perhaps I could leave these with Mr. Manion and he could read them to the committee and you might select the one that you think is most appropriate. I think they both make it clear that the staff provided by the Senate to senators is not to be the subject of amendment No. 3.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Is it agreed that the minister be excused?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Before you leave, Mr. Minister, I should like to say that you must be very tired because you and your staff have obviously worked very hard. We thank you for the flexibility and good grace you have shown in handling this matter.

Hon. Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there any other questions before we go to that next item?

Mr. Manion: Mr. Chairman, should I read these or leave them with you or the clerk of the committee?

Senator Godfrey: Perhaps you could read them.

Mr. Manion: The first version is:

The minister clarified that the secretaries provided to senators from the staff of the Senate are covered by the legislation through clause 3(1)(f) and are not included under the application of clause 2(3).

The second version is:

The secretaries to senators are provided from the staff of the Senate. Such employees are not subject to subclause 2(3) of Bill C-124. They are included under Part I of Bill C-124 by virtue of subclause 3(1)(f) and thus are subject to the other provisions of the bill.

The Chairman: My guess is that either one would be satisfactory. If you leave both of them with us, we will choose the one that expresses the matter best.

Are there any further questions?

I would thank you very much Mr. Manion and Mr. Cousineau. Will the committee members please stay while we discuss the bill?

At 5.35 the committee continued *in camera*.

At 5.45 the committee resumed.

The Chairman: I have been authorized to make a report to the Senate on the hearings of July 21 and today, August 4, and

[Traduction]

p. 100 et 5 p. 100, mais la prochaine fois ces taux seront de 12 p. 100 et 15 p. 100 afin de ramener les salariés au niveau où ils se seraient trouvés s'ils avaient obtenu ce à quoi ils croient qu'ils auraient eu droit durant le programme. Nous avons eu une discussion la dernière fois au sujet de la légalité de cette disposition et je suis persuadé que les honorables sénateurs ont des idées là-dessus, mais je crois que c'est là le but global de cet article.

L'autre question, c'est qu'il y a deux suggestions au sujet des secrétaires, des versions possibles. Si vous me le permettez, parce qu'on me dit que le temps presse, je pourrais peut-être remettre ces versions à M. Manion qui vous les lira. Vous pourrez choisir celle que vous jugez la plus appropriée. Ces deux versions précisent clairement que le personnel fourni par le Sénat aux sénateurs ne sera pas visé par l'amendement n° 3.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Plaît-il au comité que le ministre s'absente?

Des voix: D'accord.

Le président: Avant que vous partiez, monsieur le ministre, j'aimerais dire que vous devez être très fatigué parce que votre personnel et vous-même avez de toute évidence travaillé très fort. Nous vous remercions de la souplesse et de la bonne humeur dont vous avez fait preuve dans cette affaire.

L'honorable M. Johnston: Merci, monsieur le président.

Le président: D'autres questions avant que nous passions au point suivant?

M. Manion: Monsieur le président, devrais-je lire ces dispositions ou les remettre à vous-même ou au greffier du comité?

Le sénateur Godfrey: Vous pourriez peut-être les lire.

M. Manion: La première version est la suivante:

Le ministre a précisé clairement que les secrétaires fournies aux sénateurs par le service du personnel du Sénat sont assujetties à l'article 3(1)f de la législation et ne sont pas visées par l'article 2(3).

Voici la deuxième version:

Les secrétaires des sénateurs proviennent du personnel du Sénat. Ces employés ne sont pas assujetties à l'article 2(3) du projet de loi C-124. Elles sont visées par l'article 3(1)f de la partie I du projet de loi C-124 et sont donc assujetties aux autres dispositions du projet de loi.

Le président: Je suppose que l'une ou l'autre serait satisfaisante. Si vous nous laissez les deux versions, nous choisirons celle qui exprime le mieux la question.

D'autres questions?

Je vous remercie beaucoup, messieurs Manion et Cousineau. J'aimerais que les membres du comité restent pendant que nous discutons du projet de loi.

A 17 h 35, la séance se poursuit à huis-clos.

La séance reprend à 17 h 45.

Le président: J'ai été autorisé à faire rapport au Sénat des séances du 21 juillet et d'aujourd'hui, le 4 août, et d'inclure à

[Text]

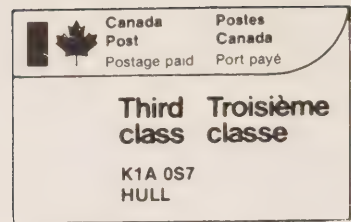
to include therein the undertaking of the minister in respect of the salaries of senators' secretaries.

The committee adjourned.

[Traduction]

ce rapport l'engagement pris par le ministre au sujet des salaires des secrétaires des sénateurs.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien.
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

Appearing:

The Honourable D. J. Johnston, P.C. President of the
Treasury Board.

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;
Mr. G. Orser, Assistant Secretary, Staff Relations and
Compensation;
Mr. R. Cousineau, General Counsel, Legal Services.

Comparaît:

L'honorable D. J. Johnston, président du Conseil du Trésor

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;
M. G. Orser, secrétaire adjoint, Division des relations
travail et de la rémunération;
M. R. Cousineau, conseils généraux, Service de contentieux
du Conseil du Trésor.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Monday, October 25, 1982

Issue No. 61

Twenty-eighth and final Proceedings on:

Examination of Government Policy and
Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:

Government Policy and Regional
Development

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le lundi 25 octobre 1982

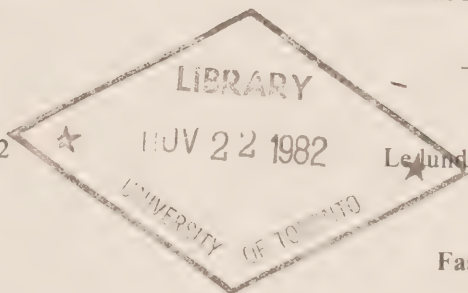
Fascicule n° 61

Vingt-huitième et dernier fascicule concernant:

L'examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-1981)

RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:

La politique gouvernementale et le
développement régional





First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Monday, October 25, 1982

Issue No. 61

Twenty-eighth and final Proceedings on:

Examination of Government Policy and
Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:

Government Policy and Regional
Development

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le lundi 25 octobre 1982

Fascicule n° 61

Vingt-huitième et dernier fascicule concernant:

L'examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-1981)

RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:

La politique gouvernementale et le
développement régional

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Olson
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Olson
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le mercredi 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, October 25, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance which was authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending the 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980, has in obedience to its Order of Reference, proceeded with a study and now presents the appended documents as its report entitled "Government Policy and Regional Development".

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le lundi 25 octobre 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales qui fut autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981 et déposé au Sénat le mercredi 23 avril 1980, a effectué une étude conformément à son ordre de renvoi et fait maintenant rapport dans le document ci-joint intitulé «La Politique gouvernementale et le développement régional».

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman



**Report of the
Standing Senate Committee on
National Finance on**

GOVERNMENT POLICY AND REGIONAL DEVELOPMENT

Chairman

The Honourable Douglas D. Everett

Deputy Chairman

The Honourable Fernand-E. Leblanc

First Session

Thirty-second Parliament

September 1982

Contents

Acknowledgements.....	viii
Summary of Conclusions and Recommendations	1
Foreword	19
 SECTION ONE: THE PROBLEM AND THE APPROACH	 21
Chapter 1: Disparities and Development	23
A Problem of Definition	23
Why It Matters	24
The Road to Development	26
Chapter 2: Goals and Strategies	29
On Comparative Advantage	30
The Role of Government: The Positive Approach	31
The Need to Persist	33
 SECTION TWO: THE ROLES OF GOVERNMENT	 35
Chapter 3: Laying the Foundations	37
Basic Concerns	38
The Soft Infrastructure	39
a) Manpower Training and Re-training	39
b) Building Markets	40
c) Research and Development	41
Chapter 4: Government with Industry	43
Productivity and Economic Development	43
a) Diffusion of Technology	43
b) Residential Patterns	45
Developing to Potential	48
Megaprojects	49
Procurement	54
Chapter 5: Directing Investment: To What Ends	57
Industrial Structuring	57
Overlooked Areas of Development	59
Picking Winners	60
Head Offices	61
Rationalization	62
A Question of Conditions	63
High Risk Ventures	63

SECTION THREE: NEW STRUCTURES AND APPROACHES—	
ARE THEY ADEQUATE	65
Chapter 6: The Curtain Comes Down	67
Past Efforts	67
Problems in Commenting	70
Chapter 7: The New Federal Machine	71
Who is to be Concerned for Regional Disparities?	71
Need for Designated Regions	73
Ministry of State for Economic and Regional Development	74
Department of Regional Industrial Expansion	74
Other Departments	75
Chapter 8: Co-operating with Provincial Governments	77
The Necessary Ingredients	78
The General Development Agreements: A Retrospective	79
a) Assessment	80
b) Future Prospects	81
SECTION FOUR: BUILDING FOR GROWTH	83
Chapter 9: Aiding the Private Sector: Principles	85
Chapter 10: The Tools	89
The Cash Lever	89
The Tax Lever	90
The Financial Lever	91
Do They Work?	94
A Matter of Principles	95
SECTION FIVE: STRENGTHENING THE MARKET SYSTEM	99
Chapter 11: The Personal Transfer System	101
Transfers to Individuals	102
Unemployment Insurance	103
Chapter 12: Transfers to Provinces	107
Equalization	109
Directed Transfers: The Shared-Cost Programs	111
Chapter 13: Competition, Trade, Regulation	115
Competition Policy	115
Trade Policy	116
Economic Regulation	118

APPENDICES

Appendix A: Income and Employment — Symptoms of the Malaise 123

 Regional Incomes 123

 Unemployment: The Cruellest Symptom 129

Appendix B: Regional Diversity 133

 Demographic Information..... 133

 International Comparisons 139

 Quality of Life 143

 Economic Information 146

Appendix C: Witnesses Who Appeared Before the Committee..... 151

Acknowledgements

The Committee wishes to record its gratitude to the many witnesses from the federal government, from several provincial governments, from the private sector and from the universities who gave testimony.

It also wishes to acknowledge the strong support it received from the staff: Mr. J.H.M. Cocks, the Clerk of the Committee when the inquiry began, and his successor, Mr. John Desmarais; Mr. P.C. Dobell, Mr. Peter Sagar, Ms. Wendy McBride and Mr. Peter Kemball of the Parliamentary Centre who acted as advisers; Professor David McQueen of Glendon College, York University who served as a consultant; Mrs. Elizabeth Macaulay who typed the manuscript and the Chairman's secretary, Mrs. Norma Balik.

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

SECTION ONE: THE PROBLEM AND THE APPROACH

Chapter 1: Disparities and Development

A Problem of Definition

The word 'region' has many meanings and various applications. Canadians speak of the four or five dominant regions of the country — the Atlantic region, the Prairies and so on — or they use the term region when referring to the ten provinces and the two northern territories. But in dealing with the problems of regional disparities, these meanings are inappropriate and misleading. Within each province there are areas of economic vitality, strength and potential. These areas are in a position to benefit from ongoing national programs and are most often associated with the more populous urban areas. But within each province there are other areas — often geographically large — of lesser economic prosperity, underdevelopment, unexploited resources, and unemployment and poverty.

This Committee's specific concerns are with those identifiable regions across the country in which economic development has lagged. These regions within the boundaries of all provinces, even the richest, require special policies and assistance if they are to escape their present state of economic stagnation. The Committee considers this a most important concept from which many of the recommendations in this report flow. It frees policy makers from the concern about the differences in wealth between the major regions of Canada and, more importantly, between the provinces. It means that all provinces have a stake in regional development and that the federal and provincial governments have very similar objectives in the alleviation of regional disparities.

A central conclusion of this report is that all provinces of Canada contain areas of relatively prosperous economic development and areas of economic distress. Therefore all provinces, whether wealthy or not, have a stake in the

alleviation of regional disparities. It follows from this that the federal government's concern should be focused less on the differences between the provinces and more on the development of the lagging areas within each province. Viewed in this way, the federal and provincial governments have similar objectives in regional development. (page 24 of the report)

Why It Matters

Regional disparities do create unequal opportunities among Canadians in terms of education, social facilities, career choices, social development. Disparities strain the fabric of national unity and create feelings of inequity in the less developed regions. Disparities represent a waste of Canadian natural and human resources. And because Canadians strive through transfer programs to alleviate the hardships caused by disparities, the economic development and the wealth of other parts of Canada is eroded. For all these reasons, Canada cannot allow disparities to continue to the same extent as at present. However, this conclusion needs qualification:

- Disparities cannot be reduced just by pouring more money into the less developed regions. Such transfers may simply serve to reinforce the status quo without ensuring the real changes needed to remedy the existing problems.
- Efforts to reduce disparities should not place too onerous demands on the stronger parts of the Canadian economy. Even the healthiest sectors and regions of Canada must compete in international markets, and there are limits to what the country can afford in order to build up less well-developed regions.
- Efforts to relieve the unfortunate effects of regional disparities must be based on the sound economic development of the least developed regions. Sound development implies the creation of industries that are ultimately competitive within Canada and internationally, that provide a range of good jobs on a stable basis, and that do not require ongoing government assistance. It also means the creation of an atmosphere in which development can continue apace with the rest of Canada and the world.

A major thrust of Canadian regional policy has been toward the minimizing of disparities. By contrast with the United States, income redistribution and the alleviation of interpersonal differences have had higher priority in Canada. The result has been to impede the adjustment of costs in the lagging regions that would encourage investment in development, which is the surest way to reduce disparities. The most effective way to attack regional disparities is to define the economic potential of the less developed regions and to encourage development to that potential. (p. 26)

The Road to Development

Witnesses advanced a number of theories concerning regional development. Some believed that development depended on growth poles, that is, clusters of mutually supporting industries in an urban area of sufficient size to support broad ranging activities. Others took a Keynesian view of development,

looking to the need to promote aggregate demand for a region's products. Still others looked to networks of interactions among regions to explain growth and the lack thereof. Even a monetarist or, more precisely, a gold standard based theory was put forward, which highlighted the importance of a region's payments balance with other regions. We should note that the absence of consensus among our witnesses is not attributable to intellectual failure, but rather reflects the wide range of factors that can and have inhibited regional development in Canada.

In many, if not most of the less developed regions, a combination of factors is responsible for poor economic growth. This suggests that the problems and opportunities currently facing each area are different, and that the solutions must be individually tailored to match the distinct needs of each region. (p. 28)

Chapter 2: Goals and Strategies

Defining the ultimate goal for policy — the creation of self-sustaining growth within those regions of Canada currently bereft of such momentum — provides little guidance for policy makers about how to achieve this end. In particular, the questions 'How can this self-sustaining growth momentum be achieved?' and 'What government policies are required to achieve this end?' must be addressed. In attempting to answer these questions, the Committee has been guided by the firm belief that government policies must be in harmony with the competitive structure of the Canadian and international economies, and that the free market must ultimately be the basis of economic growth and development. In short, the development of each region of Canada should be based on its comparative advantages and should ensure that the region reaches its full economic potential.

On Comparative Advantage

Comparative advantage means that economic development in a region must be based on those activities a region can do best. This may seem obvious, but it has several implications:

- Each region need not be a miniature replica of every other region. The Canadian and world economies depend on trade, and trade is, after all, a reflection of one area doing something better than others. Each region should do what it is most able to do and trade for products it is less adapted to produce.
- Comparative advantage suggests that development should be focused in some way so that those facets of a region that offer the best returns can develop. This requires that policies not interfere with the evolution of those sectors and that resources not be drawn from areas of comparative advantage into sectors that, unaided, will ultimately be unable to stand the tests of the marketplace.

- Comparative advantage can only be determined in the marketplace. A reliance on this concept should reduce the tendency of governments to try to pick winners based on non-market criteria such as the purported superiority of high technology industries over stable and productive but more pedestrian enterprises.

The Committee recommends that development be based on the principle of comparative advantage so that each region does what it is most able to do and trades for products and services it is less adapted to supply. (p. 31)

The Role of Government: The Positive Approach

Governments must use the policies at their command judiciously to avoid negating the effects of natural economic adjustment mechanisms while turning the tide of decline. With respect to market forces, governments must ensure that the rules and regulations governing economic life in Canada are conducive to the efficient functioning of the market. This means that policies with respect to competition must try to maintain free and fair markets. And it means that when governments interfere with market functioning, such as when transfers to individuals and other governments are involved, or when governments regulate economic activity in order to achieve other goals such as environmental protection and market safety, they must consider carefully their effects on market efficiency. In the same vein, through their ability to direct their own programs essential to economic development, and through their ability to influence the course of private sector activity, governments can significantly accelerate the pace of regional growth.

Government intervention is an essential element of regional development, but this intervention should interfere as little as possible with the operation of natural market forces and, indeed, should encourage them. (p. 33)

The Need to Persist

There is agreement in Canada that regional disparities represent a serious national problem, but this is about as far as the consensus goes. The Committee believes that, as a minimum, an effort must be made to widen the consensus in two basic respects. First, there must be a commitment by governments in Canada to work directly and steadily to promote the economic development of the less developed regions of Canada. And secondly, there must be general acceptance of the perception that regional development can only be achieved slowly, that it requires significant resources and that policies must be steadily pursued.

Regional development progresses slowly because it requires the weaker regions to grow faster than the national economy. It can only be achieved if the appropriate policies are steadily pursued and consistently funded. This causes problems in a democratic society that seeks quick results. (p. 34)

SECTION TWO: THE ROLES OF GOVERNMENT

Chapter 3: Laying the Foundations

A basic measure of the level of development of any country or region and a determinant of its economic potential is its infrastructure. Infrastructure is a rather nebulous concept representing the entire set of social assets that are essential for the production and distribution of goods and services and for the preservation of the well-being of individuals. It includes roads and railways, communications systems and pipelines, schools and hospitals, and water systems and sewage treatment plants. Infrastructure development is clearly an essential component of economic development and it can, if wisely employed, lead and focus economic growth. The development strategy for the less developed regions must include infrastructure.

Basic Concerns

The Committee is convinced that close co-operation between the two levels of government—federal and provincial—is necessary to ensure that infrastructure decisions are based on sound economic analysis and not distorted by short term political considerations. Indeed, consultations should be even wider. Private sector and local government input must be sought and considered in planning future infrastructure development.

The General Development Agreements (GDAs) require an assessment of the potential of a region, research into the most effective ways to reach that potential, and they involve each provincial government in planning, delivery and cost sharing. They are the recognition of our basic principle that all provinces contain areas of relatively prosperous economic development and areas of economic distress, and that the federal and provincial governments have the same objective of encouraging development in the lagging areas. The GDAs co-ordinate the policies of the federal and provincial governments and tend to make federal sectoral departments more aware of their regional development obligations. Additionally, the GDAs embody a longer term strategy and therefore impose a discipline on both levels of government that is essential to the achievement of a regional development policy.

The most effective area for government intervention in the field of regional development is in the maintenance and improvement of the infrastructure. To be effective, decisions regarding infrastructure must be taken after full consultation and in close co-operation with provincial authorities. The General Development Agreements with the provinces have provided an excellent framework for the planning and development of new infrastructure, and

the decision to allow the General Development Agreements to lapse should be reconsidered. (p. 39)

The Soft Infrastructure

a) Manpower Training and Re-training

From the point of view of the individual, inadequate manpower training represents a door closed to new opportunities. It means that jobs, once lost, may be difficult to reacquire if new skills are needed. It means lower wages and a greyer future. From the perspective of business, the training of individuals is also vitally important. Without skilled tradesmen, business cannot expand, productivity is lower, and the costs of doing business are increased. In short, for all of Canada, adequate manpower training programs, whether conducted by governments alone, through private enterprise with government assistance, or through government-industry co-operation, are essential. The Committee considers it important that training not be limited to skilled and semi-skilled trades, but should be extended to include the management functions so important to modern business. Ultimately, of course, it is Canadian firms and individuals who must get out and sell Canadian goods and services. Marketing is a specialized function, one with its own cadre of professionals. We suggest that officers of firms in the less developed regions should be assisted financially to participate in marketing training programs.

Training of people has become one of the most important elements in the provision of infrastructure. This training should be directed to the skills required in a modern economy that is based on technological and resource development, and it should include training in management and marketing to assist the less developed regions to realize their potential. (p. 41)

b) Research and Development

We feel that there is a need for federal government-sponsored efforts — whether in federal research stations, through universities, or through aid to private sector research — to account, through research and development, for the special difficulties inhibiting the full exploitation of Canada's resources in the least developed regions. In these activities it will be essential to ensure that the people affected contribute to the research.

The government's contribution to promoting regional development through the provision of infrastructure should include the support of research to overcome problems and to increase the efficiency of production in the least developed regions. (p. 41)

Chapter 4: ***Government with Industry***

Productivity and Economic Development

Improving productivity is one of the surest ways to achieve the development of viable industries. The difficulty is that the least developed areas of Canada have the lowest productivity. The developed areas enjoy greater productivity, due to more capital per worker; more intensive use of machinery and equipment; improved education, skills and experience; improved standards of management; and better application of technology. The less developed areas are trapped in a vicious circle; the role of government is to break the circle. Too often governments have attempted to fulfill this role by minimizing disparities through income and other support programs and by having as their goal the creation of jobs. These initiatives militate against improvements in productivity and thus against development. The correct role for governments is to improve the productivity of the less developed areas. This is best achieved by defining the potential of the area and putting in place infrastructure and policies that encourage the market economy to develop to that potential through innovation and not just through growth of what already exists. It is important that the objective be the encouragement of competitive industries that provide productive jobs and not just the provision of jobs.

Productivity is the key to development, and the central role of government should be to encourage the improvement of productivity in the less developed areas. Improved productivity is not achieved by minimizing disparities or by development that has as its main goal the creation of jobs. It is achieved by defining the potential of the area and putting in place infrastructure and policies that encourage the market economy to develop to that potential through competitive industries that provide productive jobs. (p. 49)

Megaprojects

Effective economic development must take account of rational economic market requirements. If government subverts rational market mechanisms in an effort to direct the benefits of megaproject investment, we fear that the projects could suffer. The significant benefits megaprojects can bring must be allowed to stem from the functioning of Canadian markets. With respect to opportunities to develop industries to provide supplies to the projects, there is a strong probability that the strongest regions will derive most of the benefit. The needs of the megaprojects — the machinery, steel and other supplies — can already be produced in the major manufacturing centres of Canada. Under present economic conditions, excess industrial capacity exists to supply the megaprojects without requiring, in most circumstances, additional capital investment. Therefore, even if the megaprojects currently foreseen are actually put in place, there is little likelihood that the weakest regions will benefit nearly as much as the strongest regions.

Rather than serving as the basis for the development of the least developed regions, megaprojects could serve to widen the economic gulf separating the well and less developed areas of Canada. Within the area of a project, large scale employment may be generated only during the construction phase. As for the production of supplies needed in projects, the strongest regions may derive most of the benefit. (p. 54)

Procurement

We do not subscribe to the belief that procurement policy should be used specifically to foster regional development or that preferential purchasing has any positive role to play in making Canadian industrial policy. However, firms in the less developed regions face difficulties in quoting on government procurement contracts because of the large size of orders placed, detailed government specifications and complex application procedures. If the government ordered in smaller quantities, introduced simpler procedures and called for less detailed specifications, the capacity of firms in less developed regions to compete would be enhanced.

Procurement policy and preferential purchasing should not be used specifically to foster regional development. Nevertheless, those aspects of purchasing policy that disadvantage producers in the least developed regions should be examined and possibly eliminated. The additional costs incurred should be monitored closely and compared with the benefits in terms of regional equity. (p. 55)

Chapter 5: Directing Investment: To What Ends

Industrial Structuring

Industrial structuring, that is, the selection by governments of certain industries for support, is a minefield. It is dangerous for governments to attempt to determine which industries should be built up and which left to their own devices. With their vast resources, governments may be tempted or pressured into providing ever-increasing support to justify their original decision. History is replete with success stories of unknown industries finding unexpected markets. At the same time, the sad case of the buggy whip industry should warn us of the dangers of depending on an industry that might become obsolete overnight.

However, certain conventional wisdom permeates our regional development policies, becoming a form of industrial structuring. It is widely believed that the preferable areas for promoting development are in manufacturing and resource upgrading. There is also a new wisdom, which asserts that industry based on high technology is the most desirable form of development, and a folk-lore belief that Canadians should avoid at all costs being 'hewers of wood and drawers of water'.

The recipe for success in development is to encourage investment in industries whose products are required by the market and can be produced at a competitive cost. Canadians should be wary of the conventional wisdom that manufacturing, natural resources processing and high technology are superior forms of investment. Canadians must be willing to consider all forms of investment, provided they are based on the concept of comparative advantage.

It is dangerous for governments with their vast resources to back some industries while leaving others to their own devices. There is no evidence that governments possess insights that are lacking in the marketplace. The recipe for success in development is to encourage investment in industries whose products can be produced at a competitive cost. There has been a bias in our policy toward investment in manufacturing, resource upgrading and high technology. This bias should be discarded, for governments must be willing to consider all forms of investment, provided they are based on the principle of comparative advantage. (p. 59)

Overlooked Areas of Development

In the formulation of a regional development policy there are three areas of investment that may tend to be overlooked:

1. Non-renewable resource development projects often attract more attention because of the drama that surrounds them, but renewable resource industries such as farming, fishing and forestry have made great strides in the use of technology to improve their efficiency. They can make a major contribution to regional development directly and, indirectly, through the spin-offs of supporting service and manufacturing industries.
2. Many parts of the service sector do not exist merely as adjuncts to resource and manufacturing developments. There are service industries that exist on their own and contribute greatly to development. Although it is labour intensive, the service sector has made excellent productivity gains.
3. The improvement in communications technology could permit decentralization of industry to an extent that was not possible in the past. In many industries, smaller units, widely dispersed could be more efficient than large concentrated units. This could result in considerable development in the less developed areas of Canada. (p. 60)

Head Offices

The location of a head office can be important in two basic ways. First, a company whose head office is located within a region can be more sensitive to the needs of the region, more concerned with the development of the local economy and social institutions, and can make an important contribution to the development of the area. Second, head offices are major consumers of supplies and services, so that the presence of a head office can serve to stimulate the development of other sectors of the economy. In addition to these financial reasons for believing that head offices can encourage regional development, there are several other considerations. Head offices attract managers and other

highly trained personnel. They are symbolic of the region's success and potential and contribute immeasurably to the pride and feeling of accomplishment of the area's population. And head offices, through their charitable contributions and support of local institutions, can greatly improve the social and cultural standards of the communities in which they are located.

Improvements in communications technology permit a wider distribution of head offices throughout Canada, with beneficial economic effects for the major regions and, indirectly, for the less developed areas of the country. Accordingly, the government should investigate the possibility of using tax incentives to encourage a wider distribution of head offices across Canada. It should not be too difficult to ensure that these incentives apply only to real, as opposed to nominal, head offices. (p. 62)

Rationalization

The government should assist industries that are subject to unfair foreign competition and it may help industries to adjust to new conditions, but when an industry is no longer viable without continuing government assistance it should be phased out with as little damage as possible to the economy and to people. (p. 63)

A Question of Conditions

When a firm receives government assistance, the opportunity exists to place conditions on it that may exceed those applied to other firms. Hiring practices could be regulated to ensure equality or even remedial hiring of one group or another; its sales could be limited to prevent it from dealing with regimes in other countries that are viewed as unsavoury; and additional environmental rules could be put in place. If the government has legitimate restrictions it wishes to place on business or if it wishes to modify business behaviour in some way, it should proceed to pass laws that apply equally to all businesses.

Governments should resist the temptation to take advantage of assistance offered to firms to place restrictions on their activities. Investment in less developed regions is likely to be marginal, and additional restrictions can only reduce the viability of the investment. (p. 63)

SECTION THREE: NEW STRUCTURES AND APPROACHES – ARE THEY ADEQUATE?

Chapter 6: The Curtain Comes Down

This is an introductory chapter and contains no recommendations.

Chapter 7: The New Federal Machine

Who is to be Concerned for Regional Disparities?

Under the previous structure, the least developed regions had a defender within the federal government — the Minister of Regional Economic Expansion. Now that this department has been disbanded, its policy mandate transferred to the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD), and its program delivery responsibilities assigned to the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), who will champion the cause of the least developed regions in Cabinet? The ministers heading MSERD and DRIE both have divided responsibilities, and the regional emphasis placed in the government's reorganization announcement shows a strong concern for securing credit for federal initiatives of all kinds in the provinces.

As DRIE selects individual projects for assistance, a strong bias against the least developed parts of the country, where the risks are highest, could easily develop, unless the department and its minister are assigned a very specific mandate to promote development in the least developed areas, and this mandate is seen as separate from the other activities of the department. The same concerns apply to MSERD. Its responsibilities are broader and therefore more diffuse. The emphasis given to megaprojects in the government's statement on MSERD suggests that its focus will be 'where the action is'. The implication was that the fall-out from the megaprojects would look after the least developed regions, an assumption we have already questioned. The Committee has stated its strong belief that Canadian governments must continue to be concerned with assisting the least developed regions of the country to develop themselves. There are disturbing signs that the government reorganization, while paying lip-service to regional disparities, will be focused on the main chance.

With the demise of DREE, there is no longer a federal department with the sole mandate of promoting development in the least developed regions of the country. There is a risk that the Ministry of State for Economic and Regional Development and the Department of Regional Industrial Expansion, which have responsibility for the prosperous as well as the least developed regions, may pay diminished attention to the latter. Accordingly, MSERD and DRIE should receive legislative mandates requiring them to pay special attention to the problems and needs of the least developed regions of this country. (p. 73)

Need for Designated Regions

Designating the least developed regions for special status to ensure that regional disparities are not forgotten is not an easy task. As DREE discovered, a political system generates enormous pressures to extend the boundaries of programs that generate cash flow. As a result, DREE ended up including more than half the geographic area of the country in the designated areas, and the purpose became hopelessly diluted. But without DREE to argue the case for the least developed regions, it becomes very important that MSERD designate, in co-operation with the provincial authorities, specific regions of the country that most require, and that could benefit from, special industrial assistance programs.

Our concern is for those regions that for many years have known little more than failure and threatened failure and have existed at income and employment levels well below those in other parts of Canada. These areas have not fallen recently from economic grace in the same way that certain manufacturing areas in southern Ontario have done. The regions that concern us have never known such grace.

MSERD should be directed, in co-operation with provincial authorities, to designate specific regions across Canada that most require and that would benefit from regional development programs. This designation should be confined to the least developed areas of Canada and should not include areas that require special industrial adjustment assistance during a period of transition or industrial disruption. (pp. 73-74)

Other Departments

Effective economic development in Canada requires the efficient involvement of all the arms of government. Transportation and communications, for example, are essential components of growth, as are reasonable and productive labour and manpower facilities and efficient environmental safeguards. All departments must be keyed in to the unique requirements of the designated areas, and this requires policy co-ordination and concern across government. The work of the Cabinet Committee on Economic and Regional Development will be essential in this regard. Its members must be ever sensitive to the regional problems of the Canadian economy and prepared to involve their departments in co-operative and co-ordinated efforts to overcome them. To ensure that the responsible ministers and officials of MSERD and the other departments involved focus regularly on these issues, every government depart-

ment should undertake annual assessments of the effects of their policies on the regions designated by the Ministry of State for Economic and Regional Development. These reports should be assessed by MSERD in terms of the effectiveness of departmental programs in reducing disparities, and the MSERD assessments should be reviewed by the Cabinet Committee on Economic and Regional Development.

Every government department should undertake annual assessments of the effects of their policies on the designated regions, and these reports should be assessed by MSERD and reviewed by the Cabinet Committee on Economic and Regional Development. (p. 76)

Chapter 8:

Co-operating with Provincial Governments

The federal government can be particularly effective in assisting regional development by providing infrastructure; by providing a tax regime that encourages investment; and by ensuring that national policies do not favour the more developed over the less developed areas. The difficulty is that the wealthy provinces tend to enjoy advantages in these fields over the less wealthy provinces. For example, the actions of provinces can neutralize federal fiscal regional development measures. There is an increasing tendency for provincial governments to use fiscal measures to achieve social and economic goals, especially through the use of tax incentives, and of course the advantage in this area lies with the wealthier provinces.

Because of the advantages enjoyed by wealthy provinces in the development field, it is essential that the federal government be involved in regional development. The federal government must retain a strong capacity to support and strengthen the less advantaged areas, and it has a particular responsibility for ensuring that the pursuit of regional interests takes place in a manner that strengthens rather than fragments the economy. In addition it must ensure the maintenance of the Canadian common market, encourage the provinces to support each other's development policies, and prevent the economic balkanization of the country. It would be fairly simple if Canada were a unitary state, but it is a complex federal state with a division of jealously guarded powers. This means that the federal government has a strong role to play in regional development and the reduction of regional disparities, but it must seek the co-operation of the provinces. Given that it is unlikely that the wealthy provinces will refrain from using their resources to promote their own development, there must be some rationale on which the co-operation of federal and provincial governments in regional development policies can be based. If all provinces have both developed and underdeveloped areas, then there is a strong community of interest between the federal and provincial governments in regional development; it is therefore in their respective interests to co-operate in this field.

The General Development Agreements

For the past decade, the two levels of government approached regional disparities through a very basic mechanism, the General Development Agreements (GDAs). These agreements occupied a considerable part of our examination of the intergovernmental aspects of regional development; generally, we were impressed by their logic and potential. This system offered a number of significant advantages, including the ability to co-ordinate federal and provincial activities and the means to specify goals and objectives incorporating explicit strategic elements directly in the planning. Specific provision was also made for the active involvement of federal departments other than DREE, and many of the subsidiary agreements were co-signed by these departments. Finally, the negotiations offered a vehicle for the appraisal and evaluation of each specific project.

Because the federal and provincial governments share a common interest in regional development, as well as the powers necessary to promote such development, co-ordination of their activities in this field is essential. The General Development Agreements have been an effective instrument for promoting co-ordination. Accordingly, the decision of the federal government to allow the GDAs to lapse is unwise and should be reconsidered. The federal government should continue to co-ordinate its relations with provincial governments in promoting regional development through broad agreements, drawing on the positive features of the GDA approach:

1. The new agreements must be explicit in setting out objectives, strategies, timetables, and the division of responsibilities among governments; they must be subject to periodic review and re-negotiation; and the nature of the future involvement of federal ministries should be specified as fully as possible, with a view to effective recognition and performance review.
2. Federal government complaints about the lack of recognition for its significant contributions to regional development are justified. However, the policy of direct delivery that has been suggested is only a partial answer to the problem. Direct delivery of programs by the federal government should be strictly within the GDAs, for if it is attempted outside them, we believe the results will be costly and unsatisfactory. To overcome the problem, the GDAs should contain an agreement with each province assuring the federal government of recognition for its contributions. (p. 82)

SECTION FOUR: BUILDING FOR GROWTH

Chapter 9: Aiding the Private Sector: Principles

The use of incentives for promoting regional development should be guided by five broad principles:

- PRINCIPLE 1:** The goal of investment incentives programs must be to create new industrial capacity in Canada, not simply to induce existing investment to relocate from one region to another.
- PRINCIPLE 2:** Incentives should be designed to assist those operations that can become viable in the future without continuing government assistance.
- PRINCIPLE 3:** New and established firms should be equally eligible for assistance.
- PRINCIPLE 4:** Incentives should not create a preference by the investor in favour of the use of more or less capital or labour.
- PRINCIPLE 5:** Investment incentives must be capable of being administered efficiently from both the government and business perspective and must not be subject to abuse by either business or political forces. (pp. 85-88)

Chapter 10: The Tools

The three basic categories of investment incentives are cash grants, tax advantages and financing assistance. Although the Committee analyzed each category and has suggested some principles to be observed in their use, it found that due to the inaccessibility of data, especially tax data, evaluations of their relative effectiveness in the less developed regions are inadequate. To remedy this situation, the federal and provincial governments should initiate, fund and provide complete co-operation with a series of studies on the effects, efficiency and efficacy of the use of investment incentives in the less developed areas. The studies should not be conducted within the government, but government data should be made available to researchers. (p. 97)

SECTION FIVE: STRENGTHENING THE MARKET SYSTEM

Chapter 11: The Personal Transfer System

Transfers are integral components of the sharing of Canada's prosperity. They guarantee certain minimum standards of living, protect the welfare of all Canadians, and afford all provinces the ability to provide reasonable levels of services to their citizens. We are not concerned with whether transfers should continue. However, we are concerned with the form and extent of the transfers and, in particular, with their effects on the Canadian market system and hence regional development. Transfers represent significant means to improve living standards and other conditions in the less developed regions and hence can improve their development prospects. However, to the extent that transfers distort the functioning of natural economic adjustment mechanisms, they can also hinder development and lead to inappropriate social and economic policy decisions. The objective should be to retain those properties that facilitate development and efficiently implement social and other programs, while purging the system of those that block normal economic growth.

Transfer payments to individuals help to improve living standards in the less developed regions of the country and thus contribute to regional development. However, they can interfere with worker mobility and they impede the adjustment of costs in the lagging regions which, if not allowed to occur, discourages new investment. Although most transfer payments are geographically neutral, some are not; these distort the functioning of the market economy and exacerbate the structural causes of regional disparities. The unemployment insurance program is the best example of this tendency, for it results in inefficient decisions by individuals and businesses, thus affecting work patterns and mobility, leading to dependency and retarding growth. It should be revised or replaced by an alternative system of income replacement that helps to preserve the work ethic and does not discourage worker mobility. (p. 106)

Chapter 12: Transfers to Provinces

The central thrust of this report is that government expenditure intended to develop a region's economy is to be preferred in general to expenditures that only compensate for an existing disparity. But this distinction between expenditures to promote development and expenditures to compensate for disparities is rarely clear-cut. No region or sub-region is going to be able to maximize its developmental potential without an adequate supply of schools, hospitals,

policing and other public sector infrastructure and services. Fiscal arrangements do not directly influence industrial location, but they do contribute to regional development in a fundamental way by assisting provinces to provide a higher standard of public services. They contribute to the provision of the basic economic infrastructure and social services that are essential in the long run to economic development. This assistance comes in a way that allows provincial governments wide latitude in the kind of development they wish to foster. The object of policy thus becomes to ensure that the system of equalization payments is as efficient an instrument as possible to promote this development.

The system of equalization payments and of shared-cost programs enables all regions to provide reasonably comparable levels of public services, and in this way they contribute to regional development. (p. 114)

Chapter 13:

Competition, Trade, Regulation

Competition Policy

An effective competition policy can encourage regional development. It is important to ensure that new and smaller competitors that may grow up in the least developed areas can compete on a fair basis with existing and usually larger Canadian and multi-national firms. Without an effective competition policy, the smaller firms could be effectively crowded out of these larger, prosperous markets and even out of their own local markets, by stronger established firms using unfair practices. In another vein, the small size of the least developed areas leaves them open to the development of internal monopolies — especially for goods and services that are not traded over long distances. Internal monopolies could in and of themselves distort the effective development of the areas of greatest disparity and stymie efforts to further their development.

An effective competition policy is desirable for many reasons, one of which is that it can encourage economic development in the least developed regions. (p. 116)

Trade Policy

Regional development should be undertaken within a national context that recognizes the need for competitive cost and price structures in the international marketplace. Freer trade, by strengthening the national economy, will ultimately facilitate development in the less developed areas. When restrictive trade practices are found to be necessary, a termination date should be specified to ensure that the measure is not extended. (p. 117)

Economic Regulation

The Committee recognizes that regulatory intervention in certain areas is inevitable and desirable in Canada. But regulatory intervention need not continue to balkanize the Canadian economy, create excess costs for Canadian producers, and distort the functioning of Canadian markets. We are convinced that there is tremendous scope for Canadian governments at both levels to reduce the differences in their regulatory regimes and to create more efficient regulatory mechanisms. We believe that regulatory interventions should be designed to have minimal negative effects on the functioning of Canadian markets and should not be used to inhibit the free movement of goods, services, capital and individuals across Canada. To this end, the federal and provincial governments should seek to standardize regulations in all sectors to as great an extent as possible.

Regulatory interventions should be designed to have minimal negative effects on the functioning of Canadian markets and should not be used to inhibit the free movement of goods, services, capital and individuals across Canada. (p. 119)

FOREWORD

For over 115 years, while Canada as a nation has grown and prospered, regional economic disparities have persisted. Because these disparities weaken the fabric of Canada's economic unity, waste valuable resources, and cause hardship and misery for many Canadians, they have from earliest times been a matter of national concern. Some progress has been made in alleviating these disparities, and many lessons have been learned. But regional differences remain, and the government must continue to be engaged if each region of Canada is to develop to its full economic potential.

Until recently, the government's commitment to the promotion of regional economic development was manifestly evident in the Department of Regional Economic Expansion. This is no longer the case. On January 12, 1982, the government of Canada announced significant changes in both its internal structure and its policies with respect to industrial development. Among these changes, the most significant were those affecting the least developed regions of Canada. The Department of Regional Economic Expansion was eliminated, and the principal instruments that have been used to encourage development in the least prosperous regions, the General Development Agreements, are to be allowed to expire.

These changes came at a time when this Committee was deeply immersed in the preparation of a report on just this subject — government policies and regional disparities. At first glance, we feared that any report would be redundant in light of the major changes. But we came to appreciate that the opposite was in fact the case. The government's changes have created a situation of uncertainty, and the elimination of the ministry responsible for promoting regional development has raised questions regarding the government's continuing commitment to this goal.

Up to the time of going to press, there had been no major statements regarding regional development policy other than the initial announcement. This silence has left a void, a void with respect to both the extent of the government's commitment to the amelioration of regional disparities through economic development and the policies and structures for dealing with the needs of the less developed regions. The Committee believes that this void must be filled and regards this report as a contribution to this process. Rather than making our report redundant, the government's announcement has increased the need for such work.

The Committee has found its inquiry into the subject of regional disparities both challenging and frustrating — challenging because regional disparities are so manifestly a national problem that needs to be addressed, frustrating

because testimony has made it evident that there are no solutions waiting to be discovered. Initially we began our work with a review of the Department of Regional Economic Development. But it soon became apparent that its activities represented only a small fraction of the federal impact on regional disparities. This led us to conclude that we had to widen our perspective and review the whole range of federal activities that impinge on regional development.

In the course of this lengthy inquiry, we have been reinforced in our conviction that the government must not turn its back on the persistent problem represented by disparities in the levels of development in regions across the country. It must remain a priority concern of governments, both federal and provincial. From this standpoint, the federal government's silence since its reorganization of January 1982 is deeply troubling to us, and we shall be pressing after a reasonable interval for an accounting.

We have also discovered that there is no philosopher's stone, that we can offer no simple recommendations to overcome the problems of a century. The challenge from the politician's perspective is that there are no easy answers that can bring quick solutions and political credit. On the contrary, this is a policy area that requires steadiness and a long term outlook, a spirit of co-operation between the two levels of government in Canada, and public awareness that the problem will never be completely overcome. This report is to be looked at in this light — an attempt to identify the dimensions of the problem and to suggest principles and approaches to guide the actions of governments and citizens alike.

SECTION ONE

THE PROBLEM AND THE APPROACH

In recent years, the issue of regional disparities and the need for sound regional economic development have moved much higher on the national agenda. This increase in prominence and importance is natural and desirable, because the continued economic development and political cohesion of Canada now require that all Canadians — including individuals, businesses, labour groups, non-profit organizations and governments — learn to deal more effectively with the problems and opportunities created by the regional diversity and wealth of this country.

The issues are not new; marked economic disparities among and within our regions have existed since Confederation. To some extent, as when the replacement of wood by steel in shipbuilding adversely affected the Maritime provinces, or wherever disparity appeared clearly linked to resources or to other geological or geographical disadvantages, these disparities were accepted as due to natural causes about which governments could do only a limited amount. Nevertheless, there was from earliest times some recognition of a need to help disadvantaged regions. The pattern of compensation for and efforts to reduce the causes of disparities that evolved was greatly enhanced in the post-World War II period by such developments as tax equalization payments, federal-provincial cost sharing, regional development programs, and other intergovernmental and personal transfer payments. But the disparities of economic development and their effects on the welfare of individual Canadians remain.

Despite the tenacity of this problem, this Committee is not prepared to accept profound regional economic disparities as inevitable. We believe governments can act to reduce both existing disparities and threatening new ones by exploiting more effectively the full economic potential of all regions.

This first section of the report establishes our understanding of the nature of the Canadian regional problem and sets out the basic principles that we believe should guide policymakers. Our emphasis is on the development of regions rather than the palliation of disparities. This is not something that governments alone can accomplish. The contributions of other sectors of

society are vitally necessary. But governments are clearly under the gun to produce a more creative and sustained response to regional disparity than they have done in the past. What they must do, we believe, is shift their emphasis to the more effective activation of the factors of potential development — notably the human, natural resource, and capital factors — present in each region.

CHAPTER 1

DISPARITIES AND DEVELOPMENT

Every country in the world is plagued with regional disparities — the tendency of some regions to lag far behind others in terms of economic development and prosperity. In the loose, pluralistic Canadian federation this problem is particularly significant. Indeed, such is the importance attached to reducing regional disparities that our new constitution contains a section devoted to the subject under the heading Equalization and Regional Disparities:

... Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments are committed to

- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;*
- (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities;*
and
- (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.¹*

But this constitutional commitment is only a statement of good intentions. Its realization requires positive action. This report is presented as our contribution to achieving the constitutional goals and, specifically, to the goal of “furthering economic development to reduce disparity in opportunities”, which we feel points in the right direction but needs considerable elaboration.

A Problem of Definition

The problem begins with the very word ‘region’. In Canada, the word is normally used in one of two senses: Canadians speak of the four or five dominant regions of the country — the Atlantic region, the Prairies and so on — or they use the term when referring to the ten provinces and the two northern territories. But in dealing with the problems of regional disparities, these meanings are inappropriate and misleading.

¹ The Constitution Act, 1981, Part III, 36(1).

Within each province there are areas of economic vitality, strength and potential. These areas are in a position to benefit from ongoing national programs and are most often associated with the more populous urban areas. But within each province there are other areas, often geographically large, of lesser economic prosperity, underdevelopment, unexploited resources, and unemployment and poverty.

The word 'region' has many meanings and various applications. But this Committee's specific concerns are with those identifiable regions across the country in which economic development has lagged. These regions within the boundaries of all provinces, even the richest, require special policies and assistance if they are to escape their present state of economic stagnation.

The Committee considers this a most important concept from which many of the recommendations in this report flow. It frees policy makers from the concern about the differences in wealth between the major regions of Canada and, more importantly, between the provinces. It means that all provinces have a stake in regional development and that the federal and provincial governments have very similar objectives in the alleviation of regional disparities.

A central conclusion of this report is that all provinces of Canada contain areas of relatively prosperous economic development and areas of economic distress. Therefore all provinces, whether wealthy or not, have a stake in the alleviation of regional disparities. It follows from this that the federal government's concern should be focused less on the differences between the provinces (and indeed, the major regions of Canada) and more on the development of the lagging areas within each province. Viewed in this way, the federal and provincial governments have similar objectives in regional development.

Why It Matters

Canadian economic development is a complex subject, one in which a large number of important issues command the attention of Canadians in general and of legislators in particular. In dealing with these issues, Canadians must decide which are of greatest importance and which of lesser urgency, and resources must be allocated accordingly.

Regional disparity is unquestionably one of these issues. We felt it necessary to attempt to ascertain its relative importance. To do so, we had first to understand why Canadians should be concerned by the existence of significant regional disparities.

Some forms of disparity are not a cause for concern. For example, Canadians are not greatly perturbed by fairly wide variations in personal economic well-being. Governments endeavour through the social welfare system to make it possible for people to get by, if not to thrive. Nevertheless, in any given city block, office or factory, some individuals earn considerably more income than others; this is recognized and usually accepted. Yet income and other regional disparities of the kind that have been part of Canada since Confederation (and which persist in every industrialized country) are increas-

ingly considered unacceptable.² During the course of our hearings we heard a number of witnesses attempt to explain why this is so.

Some witnesses suggested that regional economic disparities perpetuated "unequal opportunities" among Canadians. The C.D.Howie Research Institute argued that "the economic situation in a region should not be allowed to deteriorate to the point where relative economic benefits and opportunities are no longer sufficiently attractive to sustain a viable population base". (4-30-8A:2)³ Others claimed that disparities should be fought because they stem from past government policies designed to foster growth in central Canada. Premier Hatfield of New Brunswick told the Committee that "programs like DREE, equalization, and so on are almost penalties imposed on the taxpayers of the wealthier provinces, because of the bad policies or the policies that favoured them years ago, and still do." (1-32-18:22) More practically, some witnesses viewed the efforts to reduce regional disparities as essential elements of a strategy to improve overall national economic growth. Professor Ben Higgins maintained that "... reducing regional gaps is not something to be sought only on grounds of social justice or political expediency, but because reduction of regional disparities will contribute to the achievement of virtually all objectives of national economic policy, including that of reducing inflation and unemployment". (4-30-6:6)

Still others, including the former Minister of DREE, the Honourable Marcel Lessard, argued that regional disparities could not be left unresolved if Canada is to remain united. "...[T]he fundamental objective of national unity requires that all regions of Canada possess enough economic activity to provide reasonable opportunities and decent levels of public services for all Canadians." (3-30-3A:4)

All these arguments have some degree of validity. Regional disparities do create unequal opportunities among Canadians in terms of education, social facilities, career choices, social development. Disparities strain the fabric of national unity and create feelings of inequity in the less developed regions. Disparities represent a waste of Canadian natural and human resources. And because Canadians strive through transfer programs to alleviate the hardships caused by disparities, the economic development and the wealth of other parts of Canada is eroded.

For all these reasons, Canada cannot allow disparities to continue to the same extent as at present. However, this conclusion needs qualification:

- Disparities cannot be reduced just by pouring more money into the less developed regions. Such transfers may simply serve to reinforce the status quo without ensuring the real changes needed to remedy the existing problems.
- Efforts to reduce disparities should not place too onerous demands on the stronger parts of the Canadian economy. Even the healthiest sectors and

² Appendices A and B contain a brief assessment of the scope of disparities in terms of incomes and employment and a collection of statistical indicators of disparities.

³ The numbers refer to the session, the parliamentary number, the proceeding of the Committee, and the page number. For example, 3-30-3:5 refers to the third session of the thirtieth Parliament, proceedings of Committee number 3, page 5.

regions of Canada must compete in international markets, and there are limits to what the country can afford in order to build up less well-developed regions.

- Efforts to relieve the unfortunate effects of regional disparities must be based on the sound economic development of the least developed regions. Sound development implies the creation of industries that are ultimately competitive within Canada and internationally, that provide a range of good jobs on a stable basis, and that do not require ongoing government assistance. It also means the creation of an atmosphere in which development can continue apace with the rest of Canada and the world.

In short, development means making the most of the economic potential of all the regions of Canada. If this can be done, the government will have fulfilled its commitments with regard to Canadian regional development, and the problems of disparities across this country will be greatly reduced. But this does not mean that all differences in incomes or other economic indicators will disappear. Natural and inevitable differences of the kind we commonly accept within our communities are bound to persist, reflecting variations in the allocation of natural resources, in the personal choices of individuals, and in the composition of the labour force. Indeed, the complete elimination of all disparities should not be a goal of economic policy. There are some localities and regions so remote or underendowed that no amount of stimulus could generate sound economic development. In such cases, there is probably no alternative to social welfare programs to reduce individual hardship. It would be counterproductive to believe that forced and artificial economic projects can eliminate all disparities. Endeavours based on this false assumption would misdirect resources and could harm development elsewhere.

A major thrust of Canadian regional policy has been toward minimizing disparities. By contrast with the United States, income redistribution and the alleviation of interpersonal differences have had higher priority in Canada. The result has been to impede the adjustment of costs in the lagging regions that would encourage investment in development, which is the surest way to reduce disparities. The most effective way to attack regional disparities is to define the economic potential of the less developed regions and to encourage development to that potential.

The Road to Development

Economic development, especially that of small regions, is not a topic on which the economics profession, public servants, politicians and businessmen have reached consensus. Moreover, the prospects for consensus in the near future do not seem great. As Sylvia Ostry, then Chairman of the Economic Council of Canada acknowledged, "neither the [Economic] Council nor any other research organization to my knowledge has a grasp and understanding of why and to what extent differences in regional growth rates occur". (4-30-7A:7)

In 1968, Carleton University economics professor T.N. Brewis introduced his text on regional economic policies in Canada by remarking, "There has

been in recent years a notable growth in the study of regional economic problems."⁴ Ten years later, Professor N.H. Lithwick, also of Carleton, introduced his publication on the same subject in a different tone: "This volume is the result of the concern of the editor over the absence of rigorous thinking about regional issues in Canada."⁵ Like some regions, it seems this topic has fallen on hard times.

This is all the more disturbing because, far from being a mature field of study with well-established theories and a substantial body of empirically tested 'facts', regional development theory is, at best, only partially formed. In particular, the theoretical explanations we heard during the course of our examination seem to lack the ability to explain adequately, if at all, the existing pattern of regional development in Canada. And few of our witnesses reached anything resembling general agreement as to the causes of regional, or for that matter national economic growth.

During the course of our inquiry, we were impressed by the fact that broadly similar patterns of economic development have occurred in Canada and the United States. Over much of this century, development proceeded most slowly in the northeastern states and in the neighbouring Atlantic provinces. Until recently, the states and provinces in the Great Lakes area and to the east of the Lakes experienced the highest growth rates; latterly, the western regions of both countries have been centres of growth. These similar experiences in two countries following different policies and with distinctive histories suggest that economic forces are a major factor in determining the overall pattern of development. But this does not identify the factors at work, nor does it explain the significant variations in development within these broad regions.

Witnesses advanced a number of theories concerning regional development. Some believed that development depended on growth poles, that is, clusters of mutually supporting industries in an urban area of sufficient size to support broad ranging activities. Others took a Keynesian view of development, looking to the need to promote aggregate demand for a region's products. Still others looked to networks of interactions among regions to explain growth and the lack thereof. Even a monetarist or, more precisely, a gold standard based theory was put forward, which highlighted the importance of a region's payments balance with other regions. None of the theories was entirely convincing or completely applicable to Canada. Growth poles, for example, represent an interesting theory because, given the right meld of industries, development should proceed apace. But this requires that policy makers know the right blend for a particular region and can put it together. Moreover, this theory may not fit large parts of Canada. Development relationships that have allowed growth centres to work well in Europe and Japan may not prevail in many Canadian provinces where populations are smaller than that of medium sized cities in other parts of the world.

The diverse theories of development are not necessarily wrong in their own right, nor are they mutually contradictory. Each contains elements important

⁴ T. N. Brewis, *Regional Economic Policies in Canada* (Toronto: Macmillan of Canada, 1967).

⁵ N. H. Lithwick, *Regional Economic Policy: The Canadian Experience* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1978).

for effective regional economic development. The concept of growth centres tells us of the importance of mutually supporting industries and of the demands for a region's products. The Committee has tried to develop a synthesis of these lessons, a synthesis that does not fall neatly within any simple rubric but has implications as diverse as the Canadian economy itself. We should note that the absence of consensus among our witnesses is not attributable to intellectual failure, but rather reflects the wide range of factors that can and have inhibited regional development in Canada.

In many, if not most of the less developed regions, a combination of factors is responsible for poor economic growth. This suggests that the problems and opportunities currently facing each region are different, and that the solutions must be individually tailored to match the distinct needs of each region.

CHAPTER 2

GOALS AND STRATEGIES

Defining the ultimate goal for policy — the creation of self-sustaining growth within those regions of Canada currently bereft of such momentum — provides little guidance for policy makers about how to achieve this end. In particular, the questions 'How can this self-sustaining growth momentum be achieved?' and 'What government policies are required to achieve this end?' must be addressed. In attempting to answer these questions, the Committee has been guided by the firm belief that government policies must be in harmony with the competitive structure of the Canadian and international economies, and that the free market must ultimately be the basis of economic growth and development. In short, the development of each region of Canada should be based on its comparative advantages and should ensure that the region reaches its full economic potential.

'Full economic potential' is the economist's shorthand for the highest level of sustainable economic activity that a region or country can attain given its underlying resources. The choice of this objective carries the implication that each region is unique, and that it is beyond the government's power to make all regions equal, that is, fully to eliminate disparities. Even with full development, differences in incomes and rates of unemployment will remain across Canada, just as they exist within cities. These differences will reflect the real variations in resources distribution across Canada and the individual choices of Canadians as to where they will live and how they will work.

Comparative advantage, in contrast to economic potential, is not shorthand. It means that economic development in a region must be based on those activities a region can do best. This may seem obvious, but it has several implications:

- Each region need not be a replica of every other region. The Canadian and world economies depend on trade, and trade is, after all, a reflection of one area doing something better than others. Each region should do what it is most able to do and trade for products it is less adapted to produce.
- Comparative advantage suggests that development should be focused in some way so that those facets of a region that offer the best returns can develop. This requires that policies not interfere with the evolution of those sectors and that resources not be drawn from areas of comparative advan-

tage into sectors that, unaided, will ultimately be unable to stand the tests of the marketplace.

- Comparative advantage can only be determined in the marketplace. A reliance on this concept should reduce the tendency of governments to try to pick winners based on non-market criteria such as the purported superiority of high technology industries over stable and productive but more pedestrian enterprises.

On Comparative Advantage

Because there is much misunderstanding of the term comparative advantage, it is useful to try to give it operational meaning for regional development policies in the 1980s.

Exploiting comparative advantage means concentrating on what one does best or 'least worst'. It does not invariably mean doing what one does better than anybody else. A doctor who learned to type may be a somewhat better typist than his secretary, but the principle of comparative advantage recommends that he stick to doctoring because he can earn more per hour as a doctor than as a typist.

In terms of practical impact on regional development policy, the principle of comparative advantage requires the policy maker to approach each region or sub-region with a respect for its identity and particularities and without excessively broad, general preconceptions. For example, he should avoid the preconception that manufacturing industry is necessarily 'better' than primary resource industry (or vice versa) or that service industry is 'better' or 'worse' than either of the others. Further processing of a region's natural resources may not necessarily be the key to its economic development. High-tech industry is not necessarily better than other industry, nor should disadvantaged regions specialize invariably in low-wage industry. A megaproject in Region A will not necessarily have a major developmental impact on Region B. That depends on what Region B has to offer relative to competing suppliers. A region's optimal developmental path will be linked to that of other regions, but may be different from any of them.

The spirit of comparative advantage is fundamentally the spirit of the open mind — the ability to see that for each region there is a different set of problems and different solutions. The regional diversity of Canada and the resulting regional comparative advantages should be seen less as problems than as the very basis for the specialization and division of labour that Adam Smith identified as a principal foundation for the wealth of nations and regions.

This is the basis of our approach to regional disparities and regional development. Governments should base their policies on efforts to assist every region of Canada to realize its full economic potential based on the market principle of comparative advantage. In order to satisfy the criterion that the economic growth momentum in each region be self-sustaining, it is also important that governments establish overall economic climates in which the market forces that propel our economy can operate most efficiently. This, we

hasten to add, is not a call for minimal government involvement in the economy. Rather, because the history of Canada is based on the propitious co-operation of government, labour and private enterprise, we believe that governments must play significant roles in the economy. But, most important, they must play the right roles.

In particular, we must again caution that our advocacy of comparative advantage is not a recommendation that governments try to determine *a priori* which industries or firms have a comparative advantage and then support them strongly. The history of government intervention in the economy illustrates all too clearly that when governments try to pick winners, the results are far too often disappointing, if not disastrous. Another approach is needed.

The Committee recommends that development be based on the principle of comparative advantage so that each region does what it is most able to do and trades for products and services it is less adapted to supply.

The Role of Government: The Positive Approach

Our emphasis and approach is to identify means through which governments can facilitate the workings of the marketplace and thereby promote regional economic development. Throughout our deliberations, one point became clear. Economic development requires changes in our economy; if changes are not forthcoming, development will be stymied and progress stalled.

Through a variety of policy means, governments can play major roles in precipitating certain changes, reducing the roadblocks to other changes, and providing an environment in which the costs of change are minimized. But governments should not set out to provoke change in one explicit direction; rather they should enable changes to occur 'naturally' according to the economic signals of the marketplace.

We can illustrate the basic nature of this orientation by considering a theme repeated by several of the witnesses who appeared before us and put most explicitly by Mr. James Fleck, the former deputy minister of Industry and Tourism in Ontario: "...economic development and productivity improvement should be preferred to income gap closing". (4-30-9:7)

The point, made often and forcefully, is that existing government initiatives, and particularly the transfer system, perpetuate and reinforce regional development patterns. In particular, it was suggested that transfers from the federal government to provincial governments enable these governments to hire more employees at higher wages than they could otherwise, thereby raising the wage costs of private sector employers. Hence the competitive position of private sector employers in these regions is reduced below what it might otherwise have been, and development is prejudiced. Other policies, such as provincial minimum wage legislation and the federal government's nation-wide public service wage policies are also said to maintain inappropriate wages and salaries in the less developed regions. As a result, it was argued, the natural economic adjustment mechanisms that would work to reduce disparity are blocked, and development does not take place.

The adjustment mechanism argument hinges on the power of pure economic signals, such as lower real wages, to cause economic adjustment to occur. It predicts that lower real wages in a particular region will result in two economic flows. First, labour is expected to migrate from the low wage region in search of better paying jobs elsewhere. Second, investors seeing a slightly less expensive source of labour are expected to enter the region, thus raising productivity and allowing higher wages to be paid.

Other witnesses contended, however, that the adjustment mechanism approach ignores what really occurs when development takes place. On a theoretical basis, they argue that strong economic development requires a certain economic momentum. Their prediction is that if a region starts to decline, its best educated, creative, most productive individuals leave, reducing the potential of the region. Investors, noting the decline, are wary of further investments and tend to avoid the region despite any apparent wage advantages. Governments in the declining region are less able to provide necessary economic infrastructure and to attract investment. Failure begets failure, and a decline, once begun, perpetuates itself. Proponents of this view pointed to the many areas of the world in which, despite low wages and the like, disparities have persisted for decades, and in some areas for centuries, while development proceeds apace in neighbouring regions.

The policy prescription flowing from the 'development momentum' argument is for government to enter the region and attempt to reverse the momentum of decline so as to generate a 'growth momentum'. Through spending and other policies, including those designed to attract private capital to the region, it is argued, the area will eventually be able to sustain this growth trend, and disparities will be reduced.

The two approaches appear to be mutually contradictory; they present quite different theoretical images of how the world operates. But reality is different. Both contain valuable lessons for Canadian policy makers. Standard market mechanisms, as postulated in the adjustment approach, are certainly important. They should serve to direct the changes necessary for development, and policies should be designed to interfere as little as possible with the operation of these forces. Nevertheless, the momentum of decline that has taken hold in certain regions must be reversed if the process of positive change is to begin and if disparities are to be reduced sufficiently quickly and thoroughly. In short, governments must use the policies at their command judiciously to avoid negating the effects of natural economic adjustment mechanisms while turning the tide of decline.

This is the basis of the two-sided positive approach to adjustment and development that we advocate in subsequent chapters of this report. We are not alone in advocating such an approach. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has for some time been promoting a very general approach to government involvement in economic development under the title 'Positive Adjustment Policies'. According to the OECD, the positive approach to development would be oriented to "the avoidance and phasing out of domestic policies which inhibit or retard adjustment to lasting changes in

product and factor markets".¹ Thus where government intervention is justified, as the OECD agrees it is in order to reduce regional disparities, the OECD believes it should assist adjustment to new conditions "relying as much as possible on market forces".

Medicine provides an analogy to the two-part approach we are advocating. The human body possesses a considerable ability to heal itself. Nevertheless, at times of severe illness, or when the nature of the problem defies the body's recuperative powers, the services of a doctor and medicine are essential to restore well-being in conjunction with the body's natural recuperative powers. So it is with the economy. The natural adjustment mechanisms — the self-healing facility of the economy — do act to reduce economic ailments, but occasions will arise when the judicious application of some economic medicines are essential to create the basis for recovery and to allow the recuperative mechanism to work. And as in medicine, a bad diagnosis can be deadly; the correct diagnosis must be made and prescription issued if the malady is to be overcome.

The governments of Canada have crucial roles to play on both sides of this development approach. With respect to market forces, governments must ensure that the rules and regulations governing economic life in Canada are conducive to the efficient functioning of the market. This means that policies with respect to competition must try to maintain free and fair markets. And it means that when governments interfere with market functioning, such as when transfers to individuals and other governments are involved, or when governments regulate economic activity in order to achieve other goals such as environmental protection and market safety, they must consider carefully their effects on market efficiency. In the same vein, through their ability to direct their own programs essential to economic development, and through their ability to influence the course of private sector activity, governments can significantly accelerate the pace of regional growth.

We would be remiss if we failed to emphasize that the economic development of the least developed regions in Canada will proceed more swiftly in an atmosphere that also favours strong economic growth in other regions. Thus the general goals of a stable economic environment for growth with reduced inflation are tied intrinsically to the goals of effective regional development. In the economic environment in which Canada is mired, with continuing inflation despite widespread uncertainty and economic slack, any growth, whether in the strongest or weakest regions, will be difficult.

Government intervention is an essential element of regional development, but this intervention should interfere as little as possible with the operation of natural market forces and, indeed, should encourage them.

The Need to Persist

There was one point on which all witnesses, from the sternest critics of government policies to the officials who developed and applied those policies,

¹ OECD, *The Case for Positive Adjustment Policies, A Compendium of OECD Documents* (Paris: 1979), p. iv.

were agreed: regional development cannot be achieved speedily. There are no quick fixes. As Marcel Lessard, a former Minister of DREE, told the Committee, "What is needed is long, far-reaching structural change"(3-30-3A:36), and this requires sustained policies, steadily applied and consistently funded.

Such an approach ill fits the style of modern democratic governments, elected every few years and under constant pressure to demonstrate results. Canada has not avoided this dilemma. It becomes difficult to sustain policies and organizational structures that do not produce quick results, particularly in times of budgetary restraint. Ministers find it hard to defend policies whose success cannot be easily and convincingly demonstrated, and they may be tempted themselves to press for change as the best way to meet criticism from political opponents and critics.

There is agreement in Canada that regional disparities represent a serious national problem, but this is about as far as the consensus goes. The Committee believes that, as a minimum, an effort must be made to widen the consensus in two basic respects. First, there must be a commitment by governments in Canada to work directly and steadily to promote the economic development of the less developed regions of Canada. And secondly, there must be general acceptance of the perception that regional development can only be achieved slowly, that it requires significant resources, and that policies must be steadily pursued.

We devote the remainder of this report to the specific question of what a positive orientation implies for government economic development policy in the future and for the structure of government operations.

Regional development progresses slowly because it requires the weaker regions to grow faster than the national economy. It can only be achieved if the appropriate policies are steadily pursued and consistently funded. This causes problems in a democratic society that seeks quick results.

SECTION TWO

THE ROLES OF GOVERNMENT

In this section, we focus on those activities of governments that constitute a direct contribution to the reduction of regional underdevelopment in Canada. The first chapter of the section looks at activities that support and underpin economic growth in the regions. The second chapter is more specific and considers matters related to the interactions between government and industry, including the potential of megaprojects. In the third chapter we examine how governments can make most appropriate use of the means available to them to promote industrial growth in the less developed regions.

CHAPTER 3

LAYING THE FOUNDATIONS

A basic measure of the level of development of any country or region and a determinant of its economic potential is its infrastructure. Infrastructure is a rather nebulous concept representing the entire set of social assets that are essential for the production and distribution of goods and services and for the preservation of the well-being of individuals. It includes roads and railways, communications systems and pipelines, schools and hospitals, and water systems and sewage treatment plants.

In Canada, the development and maintenance of the infrastructure has always been accomplished through an alliance of federal, provincial and local governments, with business and quasi-governmental organizations playing major roles. The early years of Canada's history were literally years of co-operative nation-building. Canals were created, roadways replaced paths, and railways joined all parts of the country. These ventures, and others like them, demonstrated the need for Confederation and strong governments, for it was only through governmental actions that these nation-building activities could be accomplished.

Since the early years, Canada has become an advanced and well-served nation with a network of infrastructure that supports industry and contributes to a high standard of living. At this stage it is difficult to picture the country without a trans-Canada highway, a St. Lawrence Seaway, or airports. All are integral components of the nation, as vital to the country's continued existence as its skilled labour force, factories and natural resources.

Not surprisingly, the most prosperous parts of the country are the best served by these government-sponsored services. In the past, these areas usually had the necessary financial strength and offered the best investment choices for infrastructure development. Moreover, they had the population needed to generate political support. Once these early infrastructure decisions had been taken, the areas involved benefited, while other regions often suffered from the same choices. For example, the construction of the trans-Canada rail system was critical to the success of western agriculture, while the building of the St. Lawrence Seaway had a negative effect on ports in the Maritime provinces.

Infrastructure development is clearly an essential component of economic development and it can, if wisely employed, lead and focus economic growth.

The development strategy for the less developed regions must include infrastructure.

Basic Concerns

The Committee has been impressed by the improvements brought to the system of public services during the post-war years in all regions of Canada. This has been the most notable achievement of the period in terms of regional development. In the least developed regions, particularly since the creation of the General Development Agreements (GDAs), the quality of the infrastructure has improved considerably. However, there remain parts of Canada in which basic services are still inadequate. Improvements in the transportation system in some areas, for example, could encourage industrial development and lead to better exploitation of human and natural resources.

Canada faces a future in which the potential of governments to provide the facilities needed to sustain Canadian prosperity will be strained. Canada cannot afford to build roads that go nowhere, airports that are grossly underemployed or industrial parks that are little more than serviced vacant lots. Careful planning is needed. In this, of course, it is important that the effects of the projects themselves are included and that the planning is complete. A new highway may prove useless if industry cannot locate in an area because of inadequate air services. The entire picture must be viewed to gain an understanding of the scope of the requirements for future self-sustained economic development.

Decisions regarding infrastructure therefore must be taken after full consultation and in close co-operation with provincial authorities. Since infrastructure provides the underpinning to regional development, decisions regarding new or improved roads, airports, sewage systems or industrial parks must be consistent with the development plans of both levels of government. Only in such circumstances can they provide effective impetus to regional development.

The basis for infrastructure investments should be the impetus to future growth that such development can provide. The Committee received testimony suggesting that some infrastructure projects have been undertaken with inadequate analysis of the future potential of the regions in which they were located. It seemed as though in some instances too much weight might have been given to political calculations; in others, short term make-work considerations might have counted for too much. These risks are inherent in any political system, and especially in a federal state where competition between the two levels of government is present. The Committee is convinced that close co-operation between the two levels of government is necessary to ensure that infrastructure decisions are based on sound economic analysis and not distorted by short term political considerations. Indeed, consultations should be even wider. Private sector and local government input must be sought and considered in planning future infrastructure development.

The General Development Agreements require an assessment of the potential of a region, research into the most effective ways to reach that potential, and they involve each provincial government in planning, delivery

and cost sharing. They are the recognition of our basic principle that all provinces contain areas of relatively prosperous economic development and areas of economic distress, and that the federal and provincial governments have the same objective of encouraging development in the lagging areas. The GDAs co-ordinate the policies of the federal and provincial governments and tend to make federal sectoral departments more aware of their regional development obligations. Additionally, the GDAs embody a longer term strategy and therefore impose a discipline on both levels of government that is essential to the achievement of a regional development policy.

It is necessary that infrastructure decisions be taken within the framework provided by intergovernmental agreements. The Committee considers that the GDAs have provided during the last decade an excellent structure within which to elaborate decisions on new infrastructure. For this reason, among others, we regret the decision to allow the GDAs to lapse and urge that it be reconsidered.

The most effective area for government intervention in the field of regional development is in the maintenance and improvement of the infrastructure. To be effective, decisions regarding infrastructure must be taken after full consultation and in close co-operation with provincial authorities. The General Development Agreements with the provinces have provided an excellent framework for planning and development of new infrastructure, and the decision to allow the General Development Agreements to lapse should be reconsidered.

The Soft Infrastructure

Computer scientists employ the term 'software' to indicate the programming components of the computer — the instructions or intelligence given to the machine to make it function — as distinguished from the machine itself, the 'hardware'. Borrowing these terms, we have observed that governments have typically focused on the hardware of infrastructure development. The software — the intellectual aspects necessary for development — has often been neglected, at least until recently.

Increasingly, however, the need to broaden the government perspective on development into the soft areas has become apparent. More emphasis is now being placed on manpower and management training and re-training programs, on government-sponsored research and development, and on the need for government-assisted marketing efforts where international markets are concerned. We believe that such endeavours by government are just as important as the traditional supply of hard infrastructure, if not more so.

a) Manpower Training and Re-training

From the point of view of the individual, inadequate manpower training represents a door closed to new opportunities. It means that jobs, once lost, may be difficult to reacquire if new skills are needed. It means lower wages and a greyer future. From the perspective of business, the training of individuals is also vitally important. Without skilled tradesmen, business cannot expand, productivity is lower, and the costs of doing business are increased. In short, for all of Canada, adequate manpower training programs, whether conducted by

governments alone, through private enterprise with government assistance, or through government-industry co-operation, are essential.

Within the least developed regions, however, the need is even more acute. In these regions, a history of prolonged unemployment and low-skilled jobs often leaves an undertrained and inexperienced labour force. Individuals with experience in a specific job are often ill-equipped for different employment, which may be necessary in a changing economy. Employers and investors, facing the choice of working with an undertrained and inexperienced labour force or going elsewhere with their money, too often make the latter choice.

Manpower training is of central importance, and intergovernmental agreements should specify the role and scope of manpower training in regional development. The Committee proposed specific solutions to manpower training problems in our comprehensive 1976 report on Canada Manpower, and these solutions are as valid today as they were then.

The Committee considers it important that training not be limited to skilled and semi-skilled trades but should be extended to include the management functions so important to modern business. Managers in the least developed regions are often relatively isolated from the interaction and information available to their counterparts in the more developed areas. Moreover, because of the relative isolation and the special problems involved in operating in a depressed area, these managers may have needs for information and ideas quite different from their counterparts in other areas. While the government cannot pretend to be able to teach private sector managers how to manage, it can endeavour to make it possible for those managers to acquire the skills and training necessary to enable them to cope better. The Federal Business Development Bank (FBDB), an agency of the federal government, offers management training programs. We believe this to be a valuable function that should be expanded within or beyond the ambit of the FBDB.

b) Building Markets

Even the most efficient production process is useless unless its output is marketed profitably. The government of Canada has already recognized this fact and established a number of mechanisms to facilitate the international merchandising of Canadian goods. The recent emphasis on trade promotion — evidenced by the merger of the trade component of the Department of Industry, Trade and Commerce with External Affairs — illustrates the further recognition of the role government can play in assisting in the marketing of Canadian goods.

We believe that this recognition should be extended to the least developed regions of Canada. These regions are often relatively sparsely populated and are dependent on sometimes distant markets. Producers in these regions face difficulties making headway in larger Canadian markets analogous to those faced by other Canadian producers in international markets.

To assist companies in less developed regions, we propose that the new Department of Regional Industrial Expansion offer special assistance in marketing. Firms could be encouraged and assisted to participate in national and even international trade fairs and shows. The regional offices of the Trade

Commissioner Service could be asked to pay special attention to the export potential of the less developed regions."

Ultimately, of course, it is Canadian firms and individuals who must get out and sell Canadian goods and services. Marketing is a specialized function, one with its own cadre of professionals. We suggest that officers of firms in the less developed regions should be assisted financially to participate in marketing training programs.

Training of people has become one of the most important elements in the provision of infrastructure. This training should be directed to the skills required in a modern economy that is based on technological and resource development, and it should include training in management and marketing to assist the less developed regions to realize their potential.

c) Research and Development

Just as it has assisted in international marketing, the government has also encouraged research and development activities in support of Canadian industry. These efforts have provided many benefits in areas as diverse as agriculture, medicine, microelectronic technology and mining.

For industries in the least developed regions, however, we feel special efforts are required. These industries often face special problems and conditions by reason of climate, economy or geography that have implications for production processes. Techniques that work well in southern Ontario may be useless in northern Manitoba or the Atlantic provinces. In subsequent sections of this report we discuss special incentives to assist some firms in the least developed regions to conduct research and development and make suggestions for improving the spread of new technology. In addition, however, we feel that there is a need for federal government-sponsored efforts — whether in federal research stations, through universities, or through aid to private sector research — to account, through research and development, for the special difficulties inhibiting the full exploitation of Canada's resources in the least developed regions. In these activities it will be essential to ensure that the people affected contribute to the research.

The government's contribution to promoting regional development through the provision of infrastructure should include the support of research to overcome problems and to increase the efficiency of production in the least developed regions.

CHAPTER 4

GOVERNMENT WITH INDUSTRY

Through a variety of mechanisms, government has become active in the economy beyond the simple provision of hard and soft infrastructure. In this chapter, we consider three aspects of this expanded role:

- the role government can play in helping industry in the least developed regions to improve productivity;
- the government's involvement in megaproject investment; and
- intervention by government through the use of procurement policies.

Productivity and Economic Development

In the post-war period, productivity growth was abundant and apparently readily achieved. As a result, real incomes grew rapidly and prosperity was taken for granted. Then, in the late sixties and early seventies, productivity growth weakened, disappeared and even regressed. The magic, it seemed, had slipped away. Researchers have tried to explain what has happened; they have traced the effects of energy price changes, puzzled over the ruins of labour-management relations, dissected government policies and pondered the mysteries of fifty-year cycles, all with relatively little success. Productivity growth remains an elusive but highly desirable goal.

This Committee has considered some of the special problems of the least developed areas in this regard. Low productivity has been the norm in these regions, and without productivity growth, they will remain areas of great disparity.

This conclusion is central to the theme of this report — regional disparities can only be relieved successfully through effective economic development, which in turn means improved productivity. Two specific elements of the productivity puzzle seem to us to be of particular importance—the diffusion of technology and the pattern of population settlement.

a) Diffusion of Technology

The Economic Council of Canada has argued, "The most important single reason why Canada produces twice as much per capita today as it did a

generation ago is that it uses far more advanced technology today. ... In the technology race, each region runs at about the same speed; but there are persistent leaders and laggards".¹ We share the Council's view.

Technology is one of the key elements of productivity growth in any industrialized nation. It is the result of man's ability to innovate, to find new means to accomplish old ends and new processes to provide new goods and services. Alvin Toffler likens the spread of new technology to a wave.² In many ways this is a useful analogy, for technology tends to flow out from an initial disturbance, a new research discovery or process development. Naturally enough, the wave of new technology first strikes those closest to the source, and in Canada this has generally not been the underdeveloped regions. The result has been inevitable; productivity suffers in certain regions simply because technological change is propagated slowly and unevenly across Canada.

The first step in hastening the spread of new technologies must be the dissemination of information about the availability of new technology. In the more densely populated and industrialized regions, information can spread very quickly by word of mouth, through the use of the technology by a competitor, through international contacts and so on. These mechanisms do not function as effectively in the least developed regions, which are often at considerable distance from the trade shows and other formal vehicles used to promote new developments. We believe that something can and should be done to reduce this intrinsic disadvantage that many producers, especially the smaller ones, experience. In particular, the federal government should experiment by offering to assist financially trade and industrial associations to enable them to investigate and disseminate information at the local level regarding new technology as it is employed and developed in other parts of Canada and around the world.

New technology is, however, far from cheap, and cost alone may retard its spread. Accordingly, investments in new technology necessary to increase productivity should continue to qualify for assistance under programs designed to promote development in the designated regions. Research necessary for the development of technology suitable to the special needs of the various regions should also be eligible for special assistance, even if the research and development is not carried out in the region in question.

New technology inevitably brings changes and disruptions to people's jobs and lives and has always been viewed with suspicion. Charlie Chaplin's classic silent movie, *Modern Times*, humorously illustrates the sources and fears generated by rampant, impersonal and, at times, inhuman technological change. Such fear, and the fear that technological gains will reduce jobs, retards the acceptability and spread of technology and can slow productivity growth. Without change, without a willingness and capacity to adapt and evolve, the least developed regions are doomed to economic senility.

While we do not commend a 'progress at any cost' attitude, we do believe that new and better technology must be an integral part of any industrial

¹ Economic Council of Canada, *Living Together: A Study of Regional Disparities* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1977), pp. 87-88.

² A. Toffler, *The Third Wave* (New York: Bantam, 1981).

development in Canada. For this to occur, the fears — real and imagined — of technological growth must be reduced. Manpower re-training, as discussed in the previous chapter, can play an important role, if carefully used, to ensure that the costs of new technology do not prove too high in human terms. To this end the federal and provincial governments should jointly explore means to cushion the effects on individuals and communities of technological change. Job re-training programs, temporary income assistance if necessary, and increased job placement activities should be considered, and concentrated efforts should be made to anticipate the effects of changes in order to avoid being forced to act after the fact.

In addition to a climate favourable to change, better information flows and analyses of problems and potential are necessary to foster innovation. To improve the productivity of the Newfoundland economy, the Economic Council of Canada recommended the establishment of an "advisory council on industry performance that would report each year to the Premier and that would have a broad mandate to monitor, study, report and advise on any aspect relating to the productivity and efficiency in the provincial economy."³ We concur with this suggestion and believe that it should be introduced across the country.

In co-operation with each provincial government, the Ministry of State for Economic and Regional Development should encourage the establishment of advisory councils on matters relating to provincial productivity and help to fund them. Each council should have a capacity to perform independent research and to conduct useful exchanges with other provincial advisory councils.

b) Residential Patterns

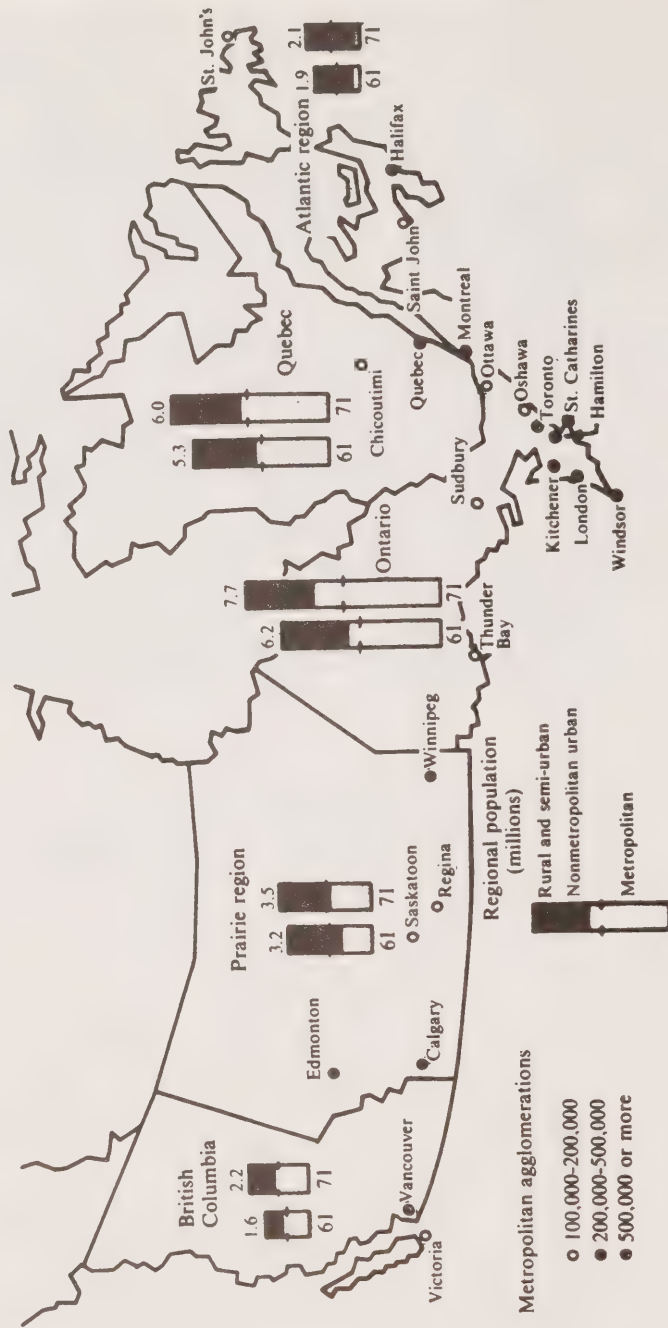
Several witnesses suggested that the urban structures of the less developed regions both reflect and contribute to regional disparities. Economic historians have pointed to the massive waves of urbanization that have accompanied industrial development, particularly in central Canada, as evidence of the importance of urbanization. The Economic Council was so impressed by the correlation between urban concentration and higher productivity that it recommended that government policy encourage urbanization:

We recommend that, in provinces where incomes are lower than the national average, any existing or future urban strategy give full consideration to the productivity advantages in manufacturing that may be gained by working with rather than against the tendency for population to drift from rural to urban areas and from smaller to medium sized settlements. (Economic Council of Canada, Recommendation 3, *Living Together*) (4-30-7A:23)

This conclusion would seem to be buttressed by the accompanying map and Table 4-1 which show that those provinces with the highest proportion of urban dwellers also have the highest incomes and levels of development, and that the highest incomes are found in cities with the largest populations. While some caution is necessary in interpreting these figures, especially since costs also tend to be higher in large urban centres, these figures suggest that the

³ Economic Council of Canada, *Newfoundland: From Dependency to Self-reliance* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1980), p. 162 (Recommendation 9).

Distribution of Population, by Region, 1961 and 1971; Metropolitan Agglomerations, 1971



SOURCE 1961 and 1971 Census of Canada.

Source: *Living Together*, p.124.

Table 4-1
Income¹ per Capita, by Size of Urban Centre and by Region, 1970

	Rural and semi- urban	Size of urban centre (in thousands)							Regional average
		5-10	10-25	25-50	50-100	100-200	200-500	500 and over	
					(Dollars)				
Atlantic region	1,757	2,096	2,314	2,391	2,199	2,226	2,896	—	1,948
Quebec	1,461	2,063	2,224	2,377	2,409	2,805	2,701	2,970	2,489
Ontario	2,599	2,591	2,934	2,749	3,048	3,002	3,171	3,579	3,097
Prairie region	1,763	2,574	2,661	2,652	—	2,760	3,099	2,961	2,453
British Columbia	2,523	2,845	2,875	2,801	—	3,117	—	3,280	3,000
Canada	1,900	2,391	2,606	2,560	2,709	2,805	3,074	3,244	2,700

— Not applicable.

¹ The sum of wages and salaries; interest and dividends; government transfer payments; and farmbusiness, or professional incomes.
 Source: Estimates by the Economic Council of Canada, based on the 1971 Census, *Living Together*, p.125.

promotion of increased urbanization and larger cities should be among the steps necessary to reduce regional disparities.

The Committee approached this proposition warily. We believe that it is the fundamental right of Canadians to live where they choose, and that forced urbanization should not constitute an element of the government's efforts to reduce regional disparities. Certainly the type of resettlement program carried out by the Newfoundland government in the 1950s could not be considered an appropriate response in the next decade. Moreover, while some benefits may accrue from 'taking people to jobs', we have doubts about the relative benefits compared with the social and other costs associated with widespread, government-induced disruptions in people's lifestyles and communities.

Nevertheless, governments should not be expected to support communities in perpetuity. Particularly, we do not believe that community conservation is a reasonable goal of regional economic development. Some changes are inevitable and necessary in any country, and Canadians cannot afford to preserve all aspects of their past at any cost if the country is to compete in the international markets of the present and future.

As a people, Canadians have shown themselves to be remarkably flexible and creative in dealing with new opportunities. Some migration and population shifts are bound to occur as economic development proceeds. Some centres will grow in size, others may contract. These changes are unavoidable if Canada as a whole is to prosper. Governments must be prepared to assist through the provision of adequate social and other infrastructure, and through co-operation with the private sector and local governments to ensure that housing stocks and services will be adequate to meet changing needs.

By ensuring that urban facilities are available and that housing will also be prepared, the government can significantly ease and facilitate individuals' relocations and, thus, industrial development. In short, the government should not move people to jobs, but it should enable people to move to jobs.

Developing to Potential

Improving productivity is one of the surest ways to achieve the development of viable industries. The difficulty is that the least developed areas of Canada have the lowest productivity. The developed areas enjoy greater productivity, due to more capital per worker; more intensive use of machinery and equipment; improved education, skills and experience; improved standards of management; and better application of technology.

The less developed areas are trapped in a vicious circle; the role of government is to break the circle. Too often governments have attempted to fulfill this role by minimizing disparities through income and other support programs and by having as their goal the creation of jobs. These initiatives militate against improvements in productivity and thus against development.

The correct role for governments is to improve the productivity of the less developed areas. This is best achieved by defining the potential of the area and putting in place infrastructure and policies that encourage the market economy to develop to that potential through innovation and not just through growth of

what already exists. It is important that the objective be the encouragement of competitive industries that provide productive jobs and not just the provision of jobs.

Productivity is the key to development, and the central role of government should be to encourage the improvement of productivity in the less developed areas. Improved productivity is not achieved by minimizing disparities or by development that has as its main goal the creation of jobs. It is achieved by defining the potential of the area and putting in place infrastructure and policies that encourage the market economy to develop to that potential through competitive industries that provide productive jobs.

Megaprojects

In its November 1981 economic strategy statement, *Economic Development for Canada in the 1980s*, the government asserted that the so-called megaprojects had an important part to play in Canada's future development. These projects could employ thousands of Canadians directly in construction and even more workers indirectly as a result of the need to supply these projects with materiel and services. Table 4-2 (taken from the government's report) identifies the nature and size of major projects it believes could be initiated before the year 2000.

Canada has a history of megaprojects, that is, single projects so large as to create special challenges and opportunities across much of the country. The construction of the trans-continental railways, the canals, the St. Lawrence Seaway, Expo '67, and many more have all placed strains on the economy, but also provided the impetus for future growth.

Despite recent decisions not to proceed immediately with some projects, such as the Alsands project, Canadians still face a future characterized by large scale endeavours. It is therefore not too surprising that the government made special reference to these projects in its November 1981 statement regarding future economic development in Canada. And it is not surprising that many see the megaprojects as the key to Canada's future economic success. There have been diverse claims and suggestions with regard to these projects: that they offer sure-fire solutions to the current economic slowdown; that they can be used to accomplish a variety of social goals; and that they can support the development of a wide variety of internationally competitive industries in Canada through limitations on the provision by foreign producers of machinery, equipment and materials for these projects.

One suggestion of particular concern to the Committee was that these projects would promote regional economic development. This idea appeared, for example in the government's budget paper, *Economic Development for Canada in the 1980s*. There it was suggested that a new Office of Industrial and Regional Benefits would "provide a focal point for the extensive consultation and interaction with the private sector which will be necessary to maximize the industrial and regional benefits for Canada."⁴ The government's view

⁴ Government of Canada, *Economic Development for Canada in the 1980s* (Ottawa: November 1981), p. 14.

Table 4-2
Summary of Inventory of Major Projects to the Year 2000
 (millions of dollars)

Sector	% of Total Expen.	Total	Multi- Provincial or Undeter- mined	Atlantic	Quebec	Ontario	Manitoba	Sask.	Alberta	B.C.	Yukon/ N.W.T.
Conventional Hydro-carbon Exploration & Development	7.8	78,150	2,500	11,500					700	250	63,200
Heavy Oil Development	9.7	42,735						1,750	40,985		
Pipelines	7.2	31,640	27,090	1,185						890	2,475
Processing & Petrochemicals	6.5	28,505		500	3,100	985		1,300	12,205	10,415	
Electrical Gen. & Trans.	45.3	198,855	620	29,870	66,335	38,435	10,375	3,160	20,250	29,710	100
Forest Products	.8	7,710		310	1,210	1,665			1,200	3,325	
Mining	4.5	19,935		1,010		4,100	500	3,965	3,230	5,625	1,505
Primary Metals Products	.4	6,235		1,025	1,300	1,410	500			2,000	
Transportation	.4	6,355		420	2,315	450			955	1,885	330
Manufacturing	3.1	13,380	8,575	400	175	4,080			150		
Defence	.2	5,105	4,825	280							
TOTAL		438,605	43,610	46,500	74,435	51,125	11,375	10,175	79,675	54,100	67,610
% OF TOTAL EXPENDITURES			9.9	10.6	17.0	11.7	2.6	2.3	18.2	12.3	15.4

Note: Because of the wide variation of information sources, the project cost estimates included in the inventory are not stated on a consistent basis throughout. It is understood that most of the estimates are escalated to the year of expenditure by taking expected inflation rates into account. In some cases, however, other dollar bases have been utilized.

Source: *A Report by the Major Projects Task Force on Major Capital Projects in Canada to the Year 2000* (June 1981), p. 27.

is that the megaprojects can be used to generate regional benefits; our view is more conditional.

Our concern has two sources. These megaprojects involve enormous risks, are dependent on developments in international markets, and are very sensitive to minute changes in efficiency and costs. This makes us sceptical that the government can afford to attach to these projects some of the additional purposes suggested above without risking their viability. Simply achieving the production goals of the projects would represent an enormous victory over the multitude of factors that could block them. Can Canada seriously expect them to achieve every other desirable outcome as well?

The second source of concern is related to the 'lumpiness' of megaprojects. Lumpiness is a term used by economists to indicate that the projects involve a great deal of initial activity — a lump of activity — followed by a drastic tapering off. Thus, although these projects offer large numbers of jobs in their initial stages, most of them will generate relatively little long term employment. For the least developed regions, a megaproject could result in a frenzy of activity followed by a major letdown.

The conditional character of our response stems from our basic belief that effective economic development must take account of rational economic market requirements. If government subverts rational market mechanisms in an effort to direct the benefits of megaproject investment, we fear that the projects could suffer. The significant benefits megaprojects can bring must be allowed to stem from the functioning of Canadian markets.

Given suitable recognition of these caveats and conditions, because of their broad impact, megaprojects can still be expected to promote general economic growth. The report of the Task Force on major capital projects summarized the outlook and potential implications of these investments:

Major projects already being seriously considered will involve expenditures of more than \$400 billion by the end of the century, with much of the presently proposed investment naturally concentrated in the 1980s. This represents more than one-fifth of the total projected investment in the economy over the period to the year 2000. Expenditures of this magnitude will generate a substantial demand for labour; management, engineering, procurement and construction services; technology; manufactured products; and capital. Major projects and their requirements thus represent a special opportunity for Canada to strengthen and expand its economic and industrial base in a manner which can continue to provide long-term benefits in the future. Realizing benefits of such importance will therefore require special attention. ... To put the total inventory of major projects figure in perspective, it is equal to 1.5 times the 1980 GNP, over 10 times the 1980 total business non-residential fixed investment and more than 23 times the 1980 energy sector fixed investment.⁵

Table 4-3 illustrates how the activity generated by a megaproject could spread across Canada and to various industries. But it gives no indication of

⁵ *A Report by the Major Projects Task Force on Major Capital Projects in Canada to the Year 2000* (June 1981), pp. 23-26.

Table 4-3
Impact of Energy Investment in Alberta

DIRECT EXPENDITURE ON ENERGY PROJECTS (E.G., OIL SANDS DEVELOPMENT)	IMPACT ON GROSS ECONOMIC ACTIVITY (\$ BILLIONS)	IMPACT ON INDUSTRIES IN OTHER PROVINCES (\$ MILLIONS)
		IRON & STEEL 920
		METAL FAB. & MACHINERY 340
	ALBERTA 16.3	TRANSPORTATION EQUIPMENT 150
		OTHER MFG. & PROCESSING 1670
	+	PRIMARY IND. 280
\$7 BILLION INVESTED IN OIL & GAS FACILITIES CONSTRUCTION AND M & E IN ALBERTA	OTHER PROVINCES 8.0	FINANCE 725
	=	TRANSPORT., COMM., & UTILITIES 600
	TOTAL CANADA 24.3	TRADE & SERVICES 1040
		OTHER INDUSTRIES 410
		HOUSEHOLD INCOME 1910

Source: Shell Canada Ltd., (1-32-9A:28).

how the benefits will be distributed or to what extent the weakest regions of the country will participate. However, in terms of regional economic development, the government has suggested that major projects could be beneficial in two ways. First, in the regions in which they are located, the projects should generate considerable employment both directly on the project's construction and indirectly through the opportunity to provide services to project workers. Second, the projects themselves will consume enormous amounts of materials and supplies. To the extent that these are produced in the least developed regions, these projects could be helpful.

However, we fear that these projects may actually exacerbate rather than ameliorate regional disparities. In terms of location, for example, most of the planned projects are defined by their geography; they cannot be moved or induced to move to the least developed regions. Moreover, employment on these projects is for the most part only temporary; a large number of workers will be needed, but only for the construction phase of the operation. For example, the Trans-Quebec and Maritimes Pipeline is projected to create 11,457 man-years of employment during its construction, but only 324 permanent jobs; a heavy fuel oil upgrader in Ontario will use 4000 man-years in construction, yet needs only 70 during operation; and the Cat Arm River Hydro Station project in Newfoundland is expected to employ only 3 people on a permanent basis, although 1200 man-years will be required for construction.

With respect to opportunities to develop industries to provide supplies to the projects, there is a strong probability that the strongest regions will derive most of the benefit. The needs of the megaprojects — the machinery, steel and other supplies — can already be produced in the major manufacturing centres of Canada. Under present economic conditions, excess industrial capacity exists to supply the megaprojects without requiring, in most circumstances, additional capital investment.

Therefore, even if the megaprojects currently foreseen are actually put in place, there is little likelihood that the weakest regions will benefit nearly as much as the strongest regions. Rather than serving as the basis for the development of the least developed regions, megaprojects could serve to widen the economic gulf separating the various parts of Canada.

As we have indicated, the viability of many of the projected megaprojects requires that they be developed as efficiently and economically as possible. It may well be impossible to make the projects serve other than their own ends, and hence the widening of regional disparities that may result could prove unavoidable. Nevertheless, with some caution, it may be possible to reduce this effect if producers in the least developed regions are able to bid as equals for contracts to supply the projects. The government has already established an agency, the Office of Industrial and Regional Benefits, to monitor spending on major projects in order to maximize the benefits available to Canadians. We believe that it should be directed to pay special attention to the effect of the major projects on regional disparities. To balance the advantage enjoyed by larger, established companies, special efforts should be made to ensure that firms in the less developed regions of the country have easy access to information regarding supplies needed and opportunities for subcontractors so that they can share in these major developments if they are efficient enough to be competitive.

The lumpiness of the projects presents an additional source of concern. These projects will create patterns of employment far out of the ordinary; they will draw large numbers of Canadians, especially from the high unemployment regions, into their construction, and they will, if past patterns hold true, provide relatively high paying jobs. These jobs, often in remote parts of Canada, will, however, be only short term. Following completion of the projects, the work force will have to move off in search of another such project or to seek permanent employment elsewhere, perhaps with expectations inflated by the

pay available on megaprojects. The end product could well be a large, unhappy, gypsy labour force endowed with skills relevant to the construction of large scale projects but relatively ill prepared for employment in more stable jobs. Returning to their homes, this work force may only swell unemployment roles and harbour a legacy of resentment and distrust. Not just the Canadian labour market but the social fabric of Canada could be damaged as a result.

There is an analogy, although not perfect, to this situation. Canada's involvement in two world wars brought many young Canadians to jobs far from home and taught them skills that did not usually have application to post-war market needs. Following World War II, governments developed special programs to assist returning soldiers to fit back into the post-war economy. Such special efforts may now be necessary for those who will leave home to build Canada's megaprojects.

This potential problem has received far too little attention. We feel that it calls for careful attention to the possible timing of megaprojects, care in hiring, and special counselling and re-training for the workers who will be affected by the projects.

Rather than serving as the basis for the development of the least developed regions, megaprojects could serve to widen the economic gulf separating the well and less developed areas of Canada. Within the area of a project, large scale employment may be generated only during the construction phase. As for the production of supplies needed in projects, the strongest regions may derive most of the benefit.

Procurement

Governments are major purchasers of goods and services from across Canada and around the world; federal purchases amounted to over \$12.5 billion in 1979 alone. The magnitude of these expenditures has led some to conclude that if governments used their purchases in some specific way, usually by giving preference to Canadian over foreign suppliers or by limiting competition to suppliers within their political jurisdiction, Canadian or provincial economic development would benefit. The relevant aspect of this issue for our Committee was whether procurement policies could be used to generate economic growth momentum in the least developed regions.

The Committee is opposed to this approach. We are convinced that market forces must dictate the pattern and scope of economic development. Under the rules of international trade — the General Agreement on Tariffs and Trade — governments are explicitly limited in their use of procurement policies, which are a form of non-tariff barriers to trade. Nevertheless, they are employed around the world and are used in Canada by provincial, federal and local governments. These policies not only interfere with the free international flow of goods and services, but they also contribute to the balkanization of the Canadian economy. We simply cannot condone such policies.

In considering this issue it became apparent that even non-discriminatory procurement policies may discriminate against the least developed regions. Governments are large purchasers and to minimize costs they typically pur-

chase in very large lots according to certain specifications. Producers in the least developed regions tend to be small and to produce either for specialized markets or for local markets only. To bid on a single government contract of significant size might require them to increase their capacity beyond what could be justified for ongoing operations, and the specifications of their product might not align directly with precise government specifications. For larger producers in the more developed regions, these may not be significant problems; typically, they are larger, have more flexible machinery and produce to meet a range of specifications in wider markets. Indeed, the specifications of the large manufacturers often serve as specifications for government contracts. These companies have clear advantages over those in the less developed areas in supplying government. Moreover, for the smaller companies, the costs involved in learning how to use and tender for government systems can be relatively high.

We do not subscribe to the belief that procurement policy should be used specifically to foster regional development or that preferential purchasing has any positive role to play in making Canadian industrial policy. However, firms in the less developed regions face difficulties in quoting on government procurement contracts because of the large size of orders placed, detailed government specifications and complex application procedures. If the government ordered in smaller quantities, introduced simpler procedures and called for less detailed specifications, the capacity of firms in less developed regions to compete would be enhanced.

Procurement policy and preferential purchasing should not be used specifically to foster regional development. Nevertheless, those aspects of purchasing policy that disadvantage producers in the least developed regions should be examined and possibly eliminated. The additional costs incurred should be monitored closely and compared with the benefits in terms of regional equity. Specific problems for such firms include the purchase of very large quantities, detailed specifications and complex application procedures.

CHAPTER 5

DIRECTING INVESTMENT: TO WHAT ENDS

Industrial Structuring

One of the grave difficulties in formulating regional development policies is that no one knows with certainty what creates development. Even first rate modern development economists (if they could be taken back in time) could not have predicted where development would or would not take place. As the Economic Council of Canada stated:

There are known differences in resource endowments, investment capital, labour skills, technological usages, managerial practices and locational advantages, but none of these alone or in combination enable analysts to forecast with accuracy the growth potential or the actual dynamic processes and sequences of growth within Canada's different regions. (4-30-7A:7)

It follows from this that industrial structuring, that is, the selection by governments of certain industries for support, is a minefield. It is dangerous for governments to attempt to determine which industries should be built up and which left to their own devices. With their vast resources, governments may be tempted or pressured into providing ever-increasing support to justify their original decisions. History is replete with success stories of unknown industries finding unexpected markets. At the same time, the sad case of the buggy whip industry should warn us of the dangers of depending on an industry that might become obsolete overnight.

The government is continually bombarded by conflicting advice on the need for increased assistance to resources or manufacturing or high technology industries, to farm equipment or textile producers, to auto manufacturing. Each request for aid has its own special merits: one is essential for national security; another will provide future jobs or retain existing jobs; yet another will enable Canada to hold its own among the leading industrial nations of the world. The contradictions and inconsistencies in these claims are the principal reasons we would choose not to place all the government's eggs in one basket,

or even two. Professor David McQueen had some wise advice to offer when he appeared before the Committee:

Doing more processing of one's own raw materials is far indeed from a universal recipe for optimal regional or national development (if it were, Japan would still be far back in the Third World);

Manufacturing is not the key to everything, only to some things, and there exists no single set of optimal ratios, for developmental purposes, of primary to secondary to tertiary industry; ...

Higher technology industry is not necessarily better than lower technology industry, especially if half the outside world is planning to enter and compete with you in the particular branch of higher technology industry that you have in mind. (1-32-39A:16)

However, certain conventional wisdom permeates our regional development policies, becoming a form of industrial structuring. It is widely believed that the preferable areas for promoting development are in manufacturing and resource upgrading. There is also a new wisdom, which asserts that industry based on high technology is the most desirable form of development, and a folk-lore belief that Canadians should avoid at all costs being hewers of wood and drawers of water.

According to the Canadian Manufacturers' Association, over 80 per cent of Canadian manufacturing plants (in terms of number of plants, employees and output) are located in the central provinces of Ontario and Quebec (1-32-24:24). Manufacturing accounts for just 22.5 per cent of the total output of industry and 20 per cent of total employment. Also, manufacturing is becoming increasingly vulnerable to low wage competition, especially from the less developed countries. In order to compete, our manufacturing plants must become more capital intensive, and as a result, the growth in jobs tends to decline.

It makes sense to do as much upgrading of our natural resources as we can, but we must be practical about it. Our resources are sold in world markets, and we cannot dictate the form in which those markets will purchase these resources. In a world in which we can reasonably foresee a growing demand for our natural resources, there is very little wrong with being hewers of wood and drawers of water, especially when these resources come from a sector of the economy that generally employs the most sophisticated technology and enjoys the highest productivity of all sectors.

There is no doubt that high technology development has its attractions. It requires a major intellectual input, and therefore its main infrastructure is Canada's educational institutions. It is dependent on highly trained people and thus is less vulnerable to competition from low wage countries. It is far easier to regionalize these industries, for they are what economists call 'foot-loose' — that is, they are not dependent on a complicated infrastructure that is difficult and expensive to relocate — and transportation is often a minor component of their costs. However, high technology industries are the darlings of the development strategies of every other country in the world. This could easily, and will very likely, lead to market saturation for many high tech products. Although Canada must maintain a presence in the high technology field, it is

by nature a high risk field, studded with more failures than successes. It is not the total answer to the problem of development; it is an important part of a total development strategy, provided the objective is viable investment and not the satisfaction of national pride.

The recipe for success in development is to encourage investment in industries whose products are required by the market and can be produced at a competitive cost. Canadians should be wary of the conventional wisdom that manufacturing, natural resources processing and high technology are superior forms of investment. Canadians must be willing to consider all forms of investment, provided they are based on the concept of comparative advantage. It is essential to be open-minded at the outset; to study the particular situation of each region or sub region; to ask 'What will work best here? What kind of industry will be most likely to stay viable, to pay good wages and to go on generating jobs and other developmental spin-offs over the decades ahead?'

It is dangerous for governments with their vast resources to back some industries while leaving others to their own devices. There is no evidence that governments possess insights that are lacking in the marketplace. The recipe for success in development is to encourage investment in industries whose products can be produced at a competitive cost. There has been a bias in our policy toward investment in manufacturing, resource upgrading and high technology. This bias should be discarded, for governments must be willing to consider all forms of investment, provided they are based on the principle of comparative advantage.

Overlooked Areas of Development

Conventional wisdom operates both ways, so we must mention the past tendency of governments to overlook development potential in the following areas:

1. A number of witnesses who came before the Committee argued that Canada's natural resource wealth has been the mainspring of development. Indeed the Conference Board of Canada stated that regions endowed with natural resources will show the greatest growth in the future. These resource developments will directly generate this growth, which will favour many of Canada's traditionally depressed regions. But it should not be forgotten that technology is the key to resource development and that there can be spin-offs of supporting service industries and sophisticated manufacturing. Nor should it be forgotten that although non-renewable resource developments are often more dramatic, it is the renewable resource industries, such as farming, fishing and forestry, that through more efficient production and marketing may make the greater contribution to development.
2. Service industries can make a major contribution to development. The traditional view of service industries is that they exist only as adjuncts to primary and secondary industry and that they suffer from low productivity. It is true that they tend to be labour intensive, but productivity gains in the sector are excellent, and many nations have built fine living standards on such endeavours as shipping services, banking, insurance, medical centres and tourism.

3. It is important to recognize that improved communications might well alter the concepts upon which regional development policies have been based in the past. Decentralization of activities is possible in a way it never was before. Management can be widely dispersed instead of being clustered together in a limited number of cities. The same is true of a number of activities that relate to administration, accounting and support services. Because of increases in transportation and energy costs and new technologies that make shorter production runs more efficient, it is now possible and desirable to have smaller production facilities that are much more widely dispersed. As Professor McQueen stated, "Scale economies in Canada are more often assumed than measured, and it is never wise to pile assumption on assumption to the effect that a region is necessarily too small and isolated to sustain some given economic activity or a piece of it." (1-32-39A:16) This could mean that people would have a wider choice of where to live and still enjoy gainful employment and the lower costs of a smaller community. The less developed areas of Canada could be major beneficiaries of this change.

In the formulation of a regional development policy there are three areas of investment that tend to be overlooked:

1. **Non-renewable resource development projects often attract more attention because of the drama that surrounds them, but renewable resource industries such as farming, fishing and forestry have made great strides in the use of technology to improve their efficiency. They can make a major contribution to regional development directly and, indirectly, through the spin-offs of supporting service and manufacturing industries.**
2. **Many parts of the service sector do not exist merely as adjuncts to resource and manufacturing developments. There are service industries that exist on their own and contribute greatly to development. Although it is labour intensive, the service sector has made excellent productivity gains.**
3. **The improvement of communications technology could permit decentralization of industry to an extent that was not possible in the past. In many industries, smaller units, widely dispersed could be more efficient than large concentrated units. This could result in considerable development in the less developed areas of Canada.**

Picking Winners

Analogous to the situation where government singles out specific industries for development is when specific firms are selected as the 'winners' of the future. The same claims are often made for these firms as are made for industries — that they are possessed of virtues that set them apart and make them especially worthy of government assistance. Government decision makers like to ride a winner; the temptation to join the bandwagon is great, but the results, all too often, are quite the opposite.

One recent DREE initiative, the Bureau of Business and Economic Development (BBED), seems to presage a more active federal role in industrial development. Set up in November 1980, the stated purpose of the Bureau is to work with the private sector to promote business opportunities in certain

regions of the country. In effect, DREE was to go out and look for businesses to which to give money, rather than, as it tended to do in the past, waiting for businesses to come to it. Analyses and identification of leading industries, firms and products were to be conducted by Bureau staff, drawing on the expertise of DREE's Project Evaluation and Assessment Branch and Regional Offices. Once a prospective firm is identified, BBED approaches the company to investigate the possibility of its expanding or locating in certain areas, and incentive funding is offered through existing programs (RDIA). For example, the decision of the MITEL Corporation to locate certain manufacturing facilities in Restigouche, New Brunswick and Renfrew, Ontario has been cited as the first example of positive reaction from industry. (In this case, approximately \$77 million in funding and 1700 jobs are involved.)

We urge extreme caution in the use of this program, and others like it, for two reasons. First, we believe provincial governments should be invited to participate in the decisions. Significant industrial developments will impose certain demands on provincial governments, and they should therefore be involved in the decision making process. Second, we question the ability of politicians and bureaucrats to pick the winners. There is also a strong risk that this program will simply lead to the transfer of investment from one part of Canada to another.

Head Offices

Several witnesses drew attention to the resentment caused by the domination of Canadian investment by financial centres and head offices located in central Canada. The location of a head office can be important in two basic ways. First, a company whose head office is located within a region can be more sensitive to the needs of the region, more concerned with the development of the local economy and social institutions, and can make an important contribution to the development of the area. Second, head offices are major consumers of supplies and services, so that the presence of a head office can serve to stimulate the development of other sectors of the economy.

In addition to these financial reasons for believing that head offices can encourage regional development, there are several other considerations. Head offices attract managers and other highly trained personnel. They are symbolic of the region's success and potential and contribute immeasurably to the pride and feeling of accomplishment of the area's population. And head offices, through their charitable contributions and support of local institutions, can greatly improve the social and cultural standards of the communities in which they are located.

As Robert Blair, Chairman and Chief Executive Officer of Nova, an Alberta Corporation, stated to the Committee, "We lost track in Canada temporarily of the enormous effect of location of head offices, one of the biggest influences for better or worse on regional dynamics or stagnation. The community or region with some business head offices has important qualities and vitality." (1-32-9A:6) As development has accelerated in western Canada there has been some movement of head offices to that region, but Canada's decentralization of head offices lags far behind the USA where a number of

the world's largest companies have head offices far removed from the major financial centres, some even in the smaller population centres.

With improvements in communications, especially in data transmission, it is possible to exercise competent management from locations throughout the country, and the ability to do so cannot but improve in the future. It may not be reasonable to assume that head offices could be relocated to the less developed areas of Canada, but it is reasonable to assume that there can and will be a much greater distribution of head offices across the country, mostly in the developed areas. This decentralization may not directly affect the less developed areas, but there will be indirect benefits arising from the vibrancy contributed to provincial economies by a wider distribution of head offices and by the fact that more head offices would be geographically closer to a greater number of less developed areas.

Although we believe that some decentralization of head offices will take place in time, the importance of this occurrence to regional development is such that the government should investigate the possibility of using tax incentives to encourage a wider distribution of head offices across Canada. It should not be too difficult to fashion these incentives so that they would apply only to real and not to nominal head offices.

Improvements in communications technology permit a wider distribution of head offices throughout Canada, with beneficial economic effects for the major regions and, indirectly, for the less developed areas of the country. Accordingly, the government should investigate the possibility of using of tax incentives to encourage a wider distribution of head offices across Canada. It should not be too difficult to ensure that the incentives apply only to real, as opposed to nominal, head offices.

Rationalization

Semi-industrial countries are exporting not only cheap, labour-intensive manufactured products, but also a growing range of capital-intensive goods. We can expect intensified competition from countries that contain about half the world's population. This competition and the shrinkage of certain markets have created a dilemma for policy makers.

Although the Committee has expressed opposition to government support for selected industries, we do not suggest that the government should not assist industries that are subject to unfair foreign competition or that it should ignore the need to help some industries to adjust to new conditions. But this assistance should be made available to all industries as necessary and not just to a select few deemed worthy by their self-proclaimed virtues.

Even so, this assistance must not be used to prop up industries that are no longer viable, because one of the requirements of sound development is the shift of capital and labour resources from the weak and less viable sectors of the economy to those with stronger growth potential. As one of our witnesses, Mr. Gerald H.D. Hobbs, former chairman of COMINCO Ltd., stated, "Money spent on the futile preservation of a doomed operation deprives the economy of funds which might otherwise be spent on industrial activities to

increase, rather than diminish, the overall prosperity of the country." (1-32-27:9) Where an industry cannot continue without assistance beyond a limited time period or cannot be restructured to meet new industrial conditions, it should be phased out, with government assistance to ensure as little damage as possible to the economy and to people.

The government should assist industries that are subject to unfair foreign competition and may help industries to adjust to new conditions, but when an industry is no longer viable without continuing government assistance, it should be phased out with as little damage as possible to the economy and to people.

A Question of Conditions

Businesses in Canada are tightly regulated with respect to business practices, the operation of plant and equipment, the use of the environment, hiring practices and so on. Yet frequently there are calls for more restrictions, particularly on businesses supported by governments that are intended to be 'models' for other firms.

Obviously, when a firm receives government assistance, the opportunity exists to place conditions on it that may exceed those applied to other firms. Hiring practices could be regulated to ensure equality or even remedial hiring of one group or another; its sales could be limited to prevent it from dealing with regimes in other countries that are viewed as unsavoury; and additional environmental rules could be put in place.

The Committee considers this a dangerous approach, especially for investment in the least developed regions. At any time, in any place, investment is a risky business, one in which the investor must have a keen awareness of new developments and the ability to react to new competition. If restrictions are placed on an investment beyond those on its competitors, we can hardly expect that investment to prosper. Moreover, the opportunity to place conditions can lead to bureaucratic meddling with the operation of market forces that may be totally inimical to efficient regional development.

Our opposition to placing conditions on investment assistance is the same, whether that assistance is in the form of cash, tax concessions or other incentives. If the government has legitimate restrictions it wishes to place on business or wishes to modify business behaviour in some way, it should proceed to pass laws that apply equally to all businesses. Incentives should not be used to bear the burden of goals other than rational, efficient and effective economic development.

Governments should resist the temptation to take advantage of assistance offered to firms to place restrictions on their activities. Investment in less developed regions is likely to be marginal, and additional restrictions can only reduce the viability of the investment.

High Risk Ventures

Canada's least developed regions, as the Task Force on Labour Market Development in the 1980s noted, are characterized by 'thin' labour markets;

employment opportunities are few and far between. When any company is forced to shut down, the work force faces an extremely slim chance of finding new employment. The Task Force concluded that the most appropriate industries to be assisted to locate in the underdeveloped regions are the more seasonally and cyclically stable, established industries. We believe that this recommendation has considerable merit, and conclude that in assessing the suitability for assistance of a particular firm, considerable weight should be assigned to the stability of the firm and to conditions in the industry in which the firm will operate. Cyclically and seasonally sensitive industries should not, in general, be viewed as favourably as more stable operations. Such investments may lack the glamour and potential for spectacular results inherent in high risk ventures, but as a tool for the development of a stable employment base where none existed previously, the lower the risk, the better the likely outcome.

SECTION THREE

NEW STRUCTURES AND APPROACHES — ARE THEY ADEQUATE?

On January 12, 1982, the federal government announced a major policy and administrative reorganization. This involved establishing a new structure for elaborating and executing regional development policy and adopting a new approach to working with provincial governments. In outline, the announced changes comprise:

1. the extension of responsibility of the Ministry of State for Economic Development to include the regional aspects of development policy; the ministry was retitled the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD) and will have offices in the capitals of each province;
2. the merger of the Department of Regional Economic Expansion into the former Department of Industry, Trade and Commerce to form the new Department of Regional Industrial Expansion (DRIE);
3. an increased focus on the 'regional' dimensions of the Canadian economy combined with a decision to reduce the federal government's reliance on provincial governments to deliver industrial assistance programs; and
4. increased governmental reliance upon the potential of so-called megaprojects as instruments for promoting economic development.

It will be months before flesh forms on the bones of these new structures and the new approach to the provinces is elaborated. Accordingly the Committee's comments will have to focus essentially on the approach revealed in the government's statements on the reorganization.

CHAPTER 6

THE CURTAIN COMES DOWN

The Department of Regional Economic Expansion was created in 1969 with a mandate to eliminate overlapping and unproductive federal government efforts and, by positive action, to reduce regional economic and social disparities. Early in 1982, just thirteen years later, DREE was eliminated.

Academics and other experts undoubtedly will now begin to examine the DREE legacy in order to understand and evaluate its effectiveness. Some will argue that it was successful and will find statistics to support that contention. Others can be expected to highlight its failures with equally well chosen statistics. Our own evaluation is mixed. Certainly DREE experienced some profound failures and suffered from a number of weaknesses. But it also had numerous successes and served to reduce at least some of the sources of regional disparities.

Past Efforts

The Department of Regional Economic Expansion was but the most recent manifestation of federal government efforts to encourage regional development that date back to Confederation; many of the earliest national policies were designed to facilitate the development of one region or another. These early policies were not aimed specifically at what we know now as disparities, but were vital components of the challenge of that period — nation building. Canals were built to help one region and railroads another.

Gradually, however, as the country matured and the frontiers receded, increasing concern was expressed about the relative gaps in incomes and rates of development among even the oldest of the developed regions. The result was a growing number of government programs designed to mitigate regional prosperity gaps. Efforts continued, and in later years, especially following World War II, the number of programs increased dramatically, as indicated in Table 6-1.

The consequences of the proliferation of programs were, in hindsight, inevitable. Programs overlapped, efforts were duplicated, and policies designed to aid a needy area were sometimes claimed to have harmed the development of other equally hard-pressed populations. Without adequate co-ordination, the

effectiveness of programs was muted, and the problems of regional economic development assumed the complexity of the riddle of the sphinx. Despite the efforts, no one seemed to have the key.

Table 6-1
Federal Assistance — Some Past Efforts*

- 1935 — *Prairie Farm Rehabilitation Administration*: to combat drought and soil drifting in the Prairies.
- 1957 — *Fiscal Equalization Scheme*: to equalize the ability of the provinces to provide public services.
- 1960 — *New Products Program* (for surplus manpower areas): to permit firms to obtain double the normal rate of capital cost allowances on most assets acquired to produce new products in designated areas of high unemployment and slow economic growth.
- 1961 — *Agricultural and Rural Development Act*: to alleviate and correct the incidence of low incentives in agricultural areas through federal-provincial programs to increase small farmers' output and productivity.
- 1962 — *Atlantic Development Board*: to advise on measures and to assist projects related to the economic development of the Atlantic region.
- 1965 — *Area Development Incentives Act*: to alleviate chronic high unemployment by attracting manufacturing and processing firms to locate or expand operations in areas of high unemployment through capital cost allowances, income tax exemption and cash grants.
- 1965 — *Manpower Mobility Program*: to provide relocation grants to unemployed workers.
- 1966 — *Canada New Start Program*: to identify and test new ways of motivating and counselling disadvantaged adults to use regular training programs and employment opportunities.
- *Fund for Rural Economic Development*: to develop plans to deal with problems of concentrated and severe rural poverty that could not be effectively dealt with under the more general ARDA approach.

* Based on information in DREE: *Departmental Profile*, June 1980 and J. P. Francis, *Regional Development Policies* (Ottawa, 1974).

In 1969, a new approach was taken. The Department of Regional Economic Expansion was created to bring order to the clutter of federal programs and to find new solutions to the enigma. At the time of its creation, DREE's role

was unique within the federal government. It was a 'horizontal' department, cutting across the policy fields occupied by other departments. DREE was intended to co-ordinate and lead federal economic development efforts within the needy regions. Accordingly, DREE was assigned authority over "all matters ... relating to economic and social adjustment in areas requiring special measures to improve opportunities for productive employment and to improve access to those opportunities."¹

DREE could not, however, operate freely. It was burdened with the inheritance of a number of earlier programs, including the Agricultural and Rural Development Act, the Fund for Rural Economic Development, the Prairie Farm Rehabilitation Administration, the Canada New Start Program, the Area Development Incentives Program and the Atlantic Development Board. These programs dominated DREE's initial efforts. The social adjustment and rural assistance elements of DREE's program used the inherited programs, and the industrial development element — the Regional Development Incentives Act — was a modified version of the Area Development Incentives Act. The final element of its initial efforts involved the provision of industrial infrastructure through the Special Areas program. New solutions would, it seemed, have to wait.

By 1972, the waiting was over. DREE had undertaken a major internal policy review which identified two principal policy thrusts. The first emphasized the need for all federal sectoral departments to participate in regional development through planning, funding and implementation of regionally specific programs and through care in the design of national policies. The second focused on federal-provincial co-operation. A major program instrument, the General Development Agreement (GDA) between DREE and each provincial government was the result. The concept embodied in the GDA instrument (which we mentioned in Chapter 3 in connection with the provision of infrastructure and about which we will say more in Chapter 8) was not entirely new, even in 1972. The Special Areas Program (1969) had allowed for federal-provincial consultation and agreement, and the 1969 bilateral agreement with Prince Edward Island provided a model for the intended comprehensive development strategies and plans to be included in the GDAs.

For a decade, DREE approached the problems of regional economic and social development primarily through the GDAs and through a strengthened Regional Development Incentives system to subsidize capital investment in certain regions. In addition, as a department of the federal government, with ministerial representation in Cabinet and in Parliament, DREE was able to act as the conscience of the more developed and voice of the least developed regions of Canada. Specific attention to the special needs of the least developed, most vulnerable regions could be paid by its researchers and program officers, and by its presence, DREE served as a reminder of the continuing difficulties of regional development.

All this is now history. The incentive programs operated by DREE have been reassigned to the new Department of Regional Industrial Expansion, and the government has stated that the General Development Agreements will be

¹ DREE Act, 1969.

allowed to expire, perhaps to be replaced by what have been described only vaguely as more general agreements between the federal and provincial governments outlining possible areas of co-operation.

The long and short of the 1982 reorganization is that some basic components of the past ten years' efforts to encourage the development of Canada's least prosperous regions have been abandoned, and it is not at all clear how they are to be replaced.

Problems in Commenting

It is not easy to comment in a partial vacuum. Virtually all we have to go on is the government's statement of January 12, 1982. We know that the government is working out the new organization and that sooner or later it must come forward with, as a minimum, legislation to legitimize the new departmental structures it has announced. At that time the government should also report in detail on the policies these new structures are intended to carry out.

The Committee could play it safe by waiting until the government's plans and policies have been elaborated in public statements and then offering advice for consideration. Or we could ignore the changes altogether, claiming that our concern is policy and that the administrative structures are of interest only to bureaucrats and ministers. Despite the risks of commenting when structures and policies are in flux, we have decided that only by speaking up at this stage can we contribute to the policies and structures that will emerge from the present uncertainty and internal debate.

Policies and structures are inextricably linked; program delivery and policy making are intertwined. Regional development inevitably involves relationships with provincial governments, and the approaches adopted by the federal government will determine the effectiveness of what is done by both levels of government. Our conclusion is that now is the time to speak; to wait implies that we have nothing to say on how the reorganization should be carried out. In fact, we do see potential benefits in the way structures within the federal government are being reorganized, provided that the necessity of maintaining a strong commitment to assist the development of the least developed regions of the country is not forgotten. As for the new approach to working with the provinces implicit in the January 1982 statement, we have serious concerns.

CHAPTER 7

THE NEW FEDERAL MACHINE

Had the reorganization within the federal government not taken place, this Committee would have made a number of recommendations about the future evolution of regional development efforts. We would have proposed that DREE refine its focus, designating more carefully a smaller proportion of the country in which to apply its efforts. We would have criticized the continuing lack of co-ordination of effort within the federal government and DREE and its inability to pull together the government's regional development efforts. Following the reorganization announcement, the Committee decided to direct its comments to what is known about the new structures, in particular the two principal policy instruments created in 1982, the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD) and the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE).

Who is to be Concerned for Regional Disparities?

The Ministry of State for Economic and Regional Development is to be the primary policy co-ordinating instrument within the federal government in terms of industrial development. Its potential is enormous in terms of influencing the focus of government policies. But unless the Ministry pays specific and particular attention to the needs of the least developed regions, the Committee fears that the regional disparities that have plagued Canada for so many years will be exacerbated, and the lessons learned from DREE's successes and failures could be forgotten.

Our conviction is that the least developed areas in all provinces deserve special status in the context of economic policy making, for they carry a heavy legacy of handicaps not confronting other regions. Special programs will continue to be needed in these areas. If the least developed regions are not formally designated and marked for special status, the Committee is concerned that under the new structure they will be forgotten by governments. Governments tend to prefer the safe to the risky; the greater the probable rate of return, the more likely governments are to be interested. Investment in the least developed regions is a risky business; past failures bear bitter witness to this fact. Moreover, these areas, which are often relatively sparsely populated, may offer little by way of political rewards. We suspect that without constant

reminders of their importance, the least developed regions will be left in just that condition. Bureaucrats and governments alike may tend to shy away from investing in them the time and effort they merit.

The government's reorganization announcement of January 1982 includes many references to the word 'regional', and the term is part of the names of the responsible ministry and department. But the fact that the word has several meanings has caused us to examine the federal statement with particular care. We note that the term is used generally to refer to provinces or, occasionally, in the broader sense of 'the Atlantic region'. We are concerned that the word was never used to refer to the least developed regions within each province. Our concern was reinforced when we failed to find even a single reference in the statement to the word 'disparities'.

Under the previous structure, the least developed regions had a defender within the federal government — the Minister of Regional Economic Expansion. Now that this department has been disbanded, its policy mandate transferred to MSERD, and its program delivery responsibilities assigned to DRIE, who will champion the cause of the least developed regions in Cabinet? The ministers heading MSERD and DRIE both have divided responsibilities, and the regional emphasis placed in the government's announcement shows a strong concern for securing credit for federal initiatives of all kinds in the provinces.

Let us illustrate our concerns with regard to DRIE. In the absence of additional explicit goals, the success or failure of the department, its minister and its bureaucrats will be determined on the basis of its ability to foster successful investments. From past experience, we know all too well that the failures will be front page material and that the story of one prominent disaster will have more impact than the many successes the department might enjoy. This is one reason politicians and bureaucrats tend to avoid risk. As DRIE selects individual projects for assistance, a strong bias against the least developed parts of the country where the risks are highest could easily develop, unless the department and its minister are assigned a very specific mandate to promote development in the least developed areas and this mandate is seen as separate from the other activities of the department.

The same concerns apply to MSERD. Its responsibilities are broader and therefore more diffuse. The emphasis given to megaprojects in the government's statement on MSERD suggests that its focus will be 'where the action is'. The implication was that the fall-out from the megaprojects would look after the least developed regions, an assumption we questioned in Chapter 4.

The Committee has stated its strong belief that Canadian governments must continue to be concerned with assisting the least developed regions of the country to develop themselves. There are disturbing signs that the government reorganization, while paying lip-service to regional disparities, will be focused on the main chance. As stated earlier, the Committee perceives a need for a co-ordinating structure within the federal government, and MSERD could fill this need. However, the Committee regrets the government's decision to submerge DREE in DRIE because it removes the one voice in Cabinet committed to the development of the least developed regions. Without DREE, MSERD may not face the same pressure to focus on regional disparities.

These are our concerns, but there is no point trying to mend broken eggs. What is essential is that both MSERD and DRIE receive legislative mandates requiring them to pay special attention to the problems and needs of the least developed regions of the country. The Committee intends to pay careful attention to this essential requirement when the legislation regarding the new ministry and department are submitted to the Senate for consideration.

With the demise of DREE, there is no longer a federal department with the sole mandate of promoting development in the least developed regions of the country. There is a risk that the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD) and the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), which have responsibility for the prosperous as well as the least developed regions, may pay diminished attention to the latter. Accordingly, MSERD and DRIE should receive legislative mandates requiring them to pay special attention to the problems and needs of the least developed regions of the country.

Need for Designated Regions

Designating the least developed regions for special status to ensure that regional disparities are not forgotten is not an easy task. As DREE discovered, a political system generates enormous pressures to extend the boundaries of programs that generate cash flow. As a result, DREE ended up including more than half the geographic area of the country in the designated areas, and the purpose became hopelessly diluted. But without DREE to argue the case for the least developed regions, it becomes very important that MSERD designate, in co-operation with the provincial authorities, specific regions of the country that most require, and that could benefit from, special industrial assistance programs.

At this time of economic stress, the government has been emphasizing some federal programs that have an incidental regional impact. Specific industries and communities have been identified as requiring special industrial adjustment assistance during a period of transition or industrial disruption. Our insistence on the need to designate certain areas for special consideration should not necessarily be taken to include the areas now receiving attention. Many have been traditionally prosperous areas and, although they face significant changes in the future, they already possess the foundations upon which to rebuild. Our concern is for those regions that for many years have known little more than failure and threatened failure and have existed at income and employment levels well below those in other parts of Canada. These areas have not fallen recently from economic grace in the same way that certain manufacturing areas in southern Ontario have done. The regions that concern us have never known such grace. Areas facing profound economic disruptions for the first time can and will, we believe, generate sufficient political interest to receive special assistance. But the regions that have never known prosperity can all too easily be forgotten.

MSERD should be directed, in co-operation with provincial authorities, to designate specific regions across Canada that most require and that would benefit from regional development programs. This designation should be

confined to the least developed areas of Canada and should not include areas that require special industrial adjustment assistance during a period of transition or industrial disruption.

Ministry of State for Economic and Regional Development

MSERD inherits the functions of the Ministry of State for Economic Development, namely the assessment of the plans and programs of government departments that contribute to economic development. The Minister of State is assisted in this function by a small, highly qualified secretariat. The Ministry works through committees at the ministerial and deputy-ministerial level of all the concerned departments. Through this mechanism it seeks to co-ordinate the development activities of federal departments and allocates the funds in the economic development envelope to the respective departments.

The government announcement establishing MSERD proposed that the Ministry's responsibilities be broadened to include the co-ordination of regional development policy. To aid it in this function, senior federal officials reporting to MSERD are to be located in each of the provincial capitals where they are to have a similar co-ordinating role.

If the approach the Committee recommends is to be applied, MSERD will require a capacity to carry out the mandate of promoting development in the least developed regions. In particular, a branch will have to be established within the Ministry with specific responsibility for the least developed regions. The Ministry's provincial offices should also have a separate staff to analyze the conditions and needs of the areas of the province designated as requiring special assistance. The Ministry might also prepare guidelines to be followed by other departments in developing policies to assist the designated areas.

Department of Regional Industrial Expansion

The Department of Regional Industrial Expansion represents an amalgam of the industrial development part of the old Department of Industry, Trade and Commerce and virtually the whole of the former Department of Regional Economic Expansion. The combined Department constitutes the primary delivery vehicle for the government's various industrial development policies. It is now responsible for guiding the evolution of economic development programs and for establishing the mechanisms necessary to deliver these programs to the industries of Canada.

The new Department has responsibility for programs with quite different thrusts — one sectoral and the other regional. This merger has produced the potential for conflict within the Department between these two approaches, a conflict that is inevitably more acute during a period of scarce resources. In the past these different approaches were separately pursued by two mandated departments, and any conflicts were resolved at the Cabinet level. Now, with one minister responsible, there is a risk that policy differences will be resolved

at the bureaucratic level or by the decision of the Minister, without an input from his colleagues. This is a prospect that worries the Committee.

DRIE has inherited the experience and staff of DREE, which gives it the potential to operate programs to encourage the development of the least developed regions. But unless DRIE is also given in legislation a clear mandate to pay particular attention to regional disparities and to the needs of the least developed regions, we fear that the least developed regions may be left to fend for themselves, while assistance flows to the industrial sectors and regions of the country that appear to offer the best prospects for development.

For this reason alone, the Committee feels that DRIE needs strong capabilities in Ottawa and in its regional offices to deal with the least developed regions. But there is another reason. These regions currently lack the economic bases, which the more developed parts of the country have, upon which DRIE can build. There are few established companies with strong dynamic leadership, and the labour force and local entrepreneurs face challenges created by decades of failure and continuing financial hardship. Program delivery mechanisms that might work in the context of a stronger economic base will not function effectively in the least developed regions. Special programs, and perhaps more active support, are necessary in these areas, and DRIE must be directed to provide them.

The Department of Regional Industrial Expansion is still adjusting to the merger, and our comments must be tentative. But we believe it is essential that a special branch of the department, with officers in each of the regional offices, be established. This branch should be responsible for the delivery of special industrial assistance programs in designated areas as identified by the Ministry of State for Economic and Regional Development.

Other Departments

One of the most damning and valid criticisms of government policy during DREE's existence is that it failed to co-ordinate the activities of other departments in the effort to ameliorate regional disparities. In fact, some observers claimed that DREE had quite the opposite effect. They suggested that other departments abandoned the least developed regions to the care of DREE, and hence that DREE's presence served only to compensate for the malign disinterest shown by other departments.

This must not be allowed to occur in future. Effective economic development in Canada requires the efficient involvement of all the arms of government. Transportation and communications, for example, are essential components of growth, as are reasonable and productive labour and manpower facilities and efficient environmental safeguards. All departments must be keyed in to the unique requirements of the designated areas, and this requires policy co-ordination and concern across government.

The work of the Cabinet Committee on Economic and Regional Development will be essential in this regard. Its members must be ever sensitive to the regional problems of the Canadian economy and prepared to involve their departments in co-operative and co-ordinated efforts to overcome them. To

ensure that the responsible ministers and officials of MSERD and the other departments involved focus regularly on these issues, every government department should undertake annual assessments of the effects of their policies on the regions designated by the Ministry of State for Economic and Regional Development. These reports should be assessed by MSERD in terms of the effectiveness of departmental programs in reducing disparities, and the MSERD assessments should be reviewed by the Cabinet Committee on Economic and Regional Development.

Every government department should undertake annual assessments of the effects of their policies on the designated regions, and these reports should be assessed by MSERD and reviewed by the Cabinet Committee on Economic and Regional Development.

CHAPTER 8

CO-OPERATING WITH PROVINCIAL GOVERNMENTS

The Canadian constitution commits both levels of government to regional development; it likewise divides and apportions the responsibilities and powers that can be used to promote such development. Even more important is the fact that regional disparities are as much provincial problems as matters of federal concern. In every province, whatever its level of economic development, there are areas of relatively healthy economic development — cities and towns in which employment has been strong and which, despite current problems, have prosperous futures in the longer term. But there are also areas of profound economic distress and weakness, often side-by-side with the areas of strength. This is as observable within provinces traditionally thought to be 'have-nots' as it is in provinces now thought wealthy. So the federal government and all provincial governments face a similar problem.

The Committee received considerable evidence that regional disparities exist not so much between provinces as between areas within provinces. While there are jurisdictional boundaries in Canada, regional development policies do not fit neatly into them. One witness, Professor N.H. Lithwick, argued that economic flows are between cities and not from rural areas to cities within the same area. (1-32-21:23) There is also evidence that the earned income of workers in similar sized cities is much the same, no matter what regions those cities are located in. This does not mean there is no regional disparity problem; what it does suggest is that to a large extent it is an urban-rural problem.

The federal government can be particularly effective in assisting regional development by providing infrastructure; by providing a tax regime that encourages investment; and by ensuring that national policies do not favour the more developed over the less developed areas. The difficulty is that the wealthy provinces tend to enjoy advantages in these fields over the less wealthy provinces. For example, the actions of provinces can neutralize federal fiscal regional development measures. There is an increasing tendency for provincial governments to use fiscal measures to achieve social and economic goals, especially through the use of tax incentives, and of course the advantage in this area lies with the wealthier provinces.

Because of the advantages enjoyed by wealthy provinces in the development field, it is essential that the federal government be involved in regional

development. As the Honourable Allan MacEachen, Minister of Finance, stated to the Committee, the federal government must "retain a strong capacity to support and strengthen the less advantaged areas" and it "has a particular responsibility for ensuring that the pursuit of regional interests takes place in a manner which strengthens rather than fragments the economy." (1-32-17:8) In addition it must ensure the maintenance of the Canadian common market, encourage the provinces to support each other's development policies, and prevent the economic balkanization of the country.

It would be fairly simple if Canada were a unitary state, but it is a complex federal state with a division of jealously guarded powers. This means that the federal government has a strong role to play in regional development and the reduction of regional disparities, but it must seek the co-operation of the provinces.

However, provincial co-operation has often proved elusive. Part of the reason is the failure to give the regions better representation at the federal level. Because the Senate has not represented regional interests as effectively as it might have, and because the membership of the House of Commons is based on representation by population, the central provinces have had the political clout to promote their own economic growth. The more recent growth of resource wealth in some of the other provinces has given them the financial muscle to promote their own development, sometimes without regard to the welfare of the nation. As the C.D. Howe Research Institute put it, "In the current decision making framework there is a distinct possibility that the country will end up with eleven incompatible industrial strategies." (4-30-8A:13) Canada might go a long way toward eliminating this tendency if there were more balanced representation at the federal level.

Given that this kind of representation does not exist in the federal Parliament and that it is unlikely that the wealthy provinces will refrain from using their resources to promote their own development, there must be some rationale on which the co-operation of federal and provincial governments in regional development policies can be based. If all provinces have both developed and underdeveloped areas, then there is a strong community of interest between the federal and provincial governments in regional development; it is therefore in their respective interests to co-operate in this field. However, each level of government has developed special programs and policies to deal with regional disparities. Not surprisingly, their co-ordination has become a major problem.

The Necessary Ingredients

Effective intergovernmental co-operation requires interpersonal co-operation at the political and bureaucratic levels. Unfortunately, co-operation is not always the most likely outcome of interaction between levels of government; competitiveness more often characterizes the relationship. Each side feels that it has the best perspective on understanding the problem, is most representative of the will of the people, and that its policies should prevail. Up to a point, competitiveness is healthy; it provides motivation and stimulus. But competitiveness can also lead to attempts to assign blame and seek credit. In short, the rivalry can become counterproductive, destructive and wasteful.

A balance must therefore be struck between maintaining healthy competition and eliminating its negative tendencies. Federal and provincial bureaucrats need not agree on all matters of politics and philosophy. But they must recognize that their roles in the development process are complementary and understand each other's capacity to accomplish certain necessary tasks. Above all, they must learn to recognize and eliminate political and bureaucratic power struggles where these are blocking the consolidated efforts needed to overcome economic maladies.

The General Development Agreements: A Retrospective

For the past decade, the two levels of government approached regional disparities through a very basic mechanism, the General Development Agreements (GDAs). These agreements occupied a considerable part of our examination of the intergovernmental aspects of regional development; generally, we were impressed by their logic and potential. Particularly because the federal government announced recently that the GDA mechanism would be replaced, it is essential to review the experience with the program and to identify its strengths and weaknesses.

The GDAs represented a serious effort to co-ordinate and consolidate those activities of the two levels of government designed to aid the least developed regions. The Agreements consisted of several levels of increasingly specific documents. The most basic level, the General Development Agreement *per se*, provided the framework for subsequent levels of agreement and activity. Their stated purpose was "to facilitate joint federal-provincial co-operation in initiatives for the economic and socio-economic development of the province". Although the objectives of each Agreement varied slightly from province to province, they generally included the creation of jobs and the enhancement of income. Costing arrangements also varied with the economic capacity of the province involved (see Table 8-1), and there was also room for some variation between specific projects.

Below the general level, subsidiary agreements were negotiated to specify in more detail the strategies to be pursued in major initiatives. For example, a subsidiary agreement might cover intergovernmental co-operation for the overall development of a specific industry such as forestry, and might include details regarding the establishment of management boards for individual projects, general strategies to be pursued, and criteria to be followed in selecting specific projects. The next level of the system involved the choice of specific projects, the establishment of management boards — usually including federal, provincial and outside members — and the conduct of the project.

This system offered a number of significant advantages, including the ability to co-ordinate federal and provincial activities and the means to specify goals and objectives incorporating explicit strategic elements directly in the planning. Specific provision was also made for the active involvement of federal departments other than DREE, and many of the subsidiary agreements were co-signed by these departments. Finally, the negotiations offered a vehicle for the appraisal and evaluation of each specific project.

Table 8-1
Cost Splitting in the General
Development Agreements

Province	Maximum Federal	Minimum Provincial Share
	Share	%
Newfoundland	90	10
Nova Scotia	80	20
New Brunswick	80	20
P.E.I.	90*	10
Quebec	60	40
Ontario	50	50
Manitoba	60	40
Saskatchewan	60	40
Alberta	50	50
British Columbia	50	50
N.W.T.	50	50
Yukon	50	50

*School Construction = 50%, agricultural research = 100%, all other programs = 90%

a) Assessment

Weaknesses in the GDA system became apparent as time passed. The strategies and goals set out in the agreements were often too vague; almost any project could be shown to be consistent with the agreements. The agreements were not tight enough to prevent inconsistent projects or projects with poor long term payoff. Short term, make-work projects often found their way into programs that should have been limited to efforts to achieve long term development. As noted earlier, the size of the regions covered by agreements was allowed to balloon until few areas in Canada were not covered. Branches of the federal government other than DREE were not adequately involved in the projects, despite efforts to bring this about. And the absence of overall timetables and specific objectives meant that the assessment of a project's success or failure was purely subjective.

The GDAs have in fact become everybody's favourite whipping boy, being blamed for situations that are intrinsic in a federal system. Now that the federal government has decided to allow the GDAs to lapse, it is suggesting that they were also responsible for the long delays in making decisions. The tightly interwoven responsibilities for projects conducted under the GDAs meant that several departmental bureaucracies, and often the cabinets of both governments, were required to agree on projects. This added uncertainty to the planning process within governments and exasperated those who had to deal with the governments.

But the greatest sin in federal eyes, and the source of strong resentment, was the fact that the federal government was putting up large sums of money, up to 90 per cent of the cost of certain programs in some provinces, and getting little or no credit. This reason above all others explains the decision to allow the General Development Agreements to lapse.

The Committee deplores this decision. The deficiencies ascribed to the GDAs are the unavoidable problems of attempting to co-ordinate spending

decisions by two levels of government in complex fields in a large and varied country and, in particular, in a politically competitive environment. In this situation it is a wonder that the GDA approach worked at all. In the Committee's judgement, the GDA concept was balanced and well adapted to the political situation in Canada, although it needed some tightening up.

b) Future Prospects

The Committee's concern with regard to the decision to allow the GDAs to lapse is heightened by the paucity of information regarding what is to take their place. The government stated that they would be replaced by "simpler agreements", which seems implausible to anyone who has read the very simple GDA umbrella agreements. The funds that would have gone to GDAs are to be placed in a single "regional development fund". No indication has been given as to how this fund is to be used.

A third feature of the future system will apparently involve much greater emphasis on direct delivery by the federal government of specific projects in the provinces, in the belief that this is a sure way to gain recognition. The Committee recognizes that direct delivery may be a suitable means to achieve this end, and may be consistent with efficient government programming. Indeed, there is no contradiction between GDAs and some direct delivery of federal projects. An interesting example, which the federal government might even use as a model, is an Ocean Industry Development agreement signed with Nova Scotia on July 27, 1981. This agreement, which was subsidiary to the GDA between the governments of Canada and Nova Scotia, provides for certain of the projects to be funded and delivered by the federal government and others to be funded and delivered by the provincial government.

The Committee warns that the decision to abandon the GDA approach could have serious consequences for regional development in Canada. It is bound to lead to duplication as both levels of government seek to launch projects in the areas most likely to be politically rewarding. The attempt to dovetail programs and projects is hard to achieve at best and will be particularly difficult in a competitive situation. Emphasizing competition jeopardizes the effectiveness of the activities of both levels of government. The Committee considers that the federal complaint regarding lack of recognition for its money it contributed was entirely justified. But we fear that the solution chosen by the federal government, while it may solve the problem of recognition, could do unintended harm by damaging the regional development program. We doubt that this is the federal aim and so we strongly urge reconsideration.

We see advantages for the federal government and no harm to regional development if it becomes involved in some direct delivery, as it has done in Nova Scotia. But it is essential that such participation be worked out in a collaborative atmosphere if the dovetailing is to be productive. We would reiterate that the Nova Scotia agreement, which solves the problem of recognition, was negotiated under an umbrella GDA. This approach should work with other provinces. Our Committee has considerable direct experience of provincial governments and we are convinced that in most instances it should be possible to work out arrangements to ensure a much higher level of recognition for federal contributions to regional development projects.

We have been careful to suggest only some direct delivery of projects by the federal government. This is an important qualification. Many projects require a considerable governmental apparatus to organize and supervise delivery. Although the regional operations of some federal departments are large enough to undertake such tasks, this would be far from true across the board. The Committee would not wish to see an expansion of the federal public service for the primary purpose of delivering projects in the provinces. Canada already has some duplication of function at the two levels of government, with the costs of this duplication being borne by the Canadian public. As a general principle, the Committee would be opposed to the direct delivery of any programs in the less developed regions of Canada where this would require additions to the federal public service.

A final concern relates to the proposed "regional development fund". We anticipate fierce competition among federal agencies for access to this pot of gold. We strongly urge that clear and strict guidelines be drawn up to restrict its use.

It is always difficult for a government to draw back. In this case it may be easier, because the government has spoken of negotiating new agreements to replace the GDAs. The name is not important. But it is critical in a federal state that the efforts of the two levels of government be co-ordinated. The GDA approach has accomplished this politically difficult task splendidly.

Because the federal and provincial governments share a common interest in regional development, as well as the powers necessary to promote such development, co-ordination of their activities in this field is essential. The General Development Agreements have been an effective instrument for promoting co-ordination. Accordingly, the decision of the federal government to allow the GDAs to lapse is unwise and should be reconsidered. The federal government should continue to co-ordinate its relations with provincial governments in promoting regional development through broad agreements, drawing on the positive features of the GDA approach:

1. The new agreements must be explicit in setting out objectives, strategies, timetables, and the division of responsibilities among governments; they must be subject to periodic review and re-negotiation; and the nature of the future involvement of federal ministries should be specified as fully as possible, with a view to effective recognition and performance review.
2. Federal government complaints about the lack of recognition for its significant contributions to regional development are justified. However, the policy of direct delivery that has been suggested is only a partial answer to the problem. Direct delivery of programs by the federal government should be strictly within the GDAs, for if it is attempted outside them, we believe the results will be costly and unsatisfactory. To overcome the problem, the GDAs should contain an agreement with each province assuring the federal government of recognition for its contributions.

SECTION FOUR

BUILDING FOR GROWTH

The shortage of private sector investment activity is both a cause and a legacy of underdevelopment. To the extent that this shortage reflects real economic factors — a deficiency in natural resources, distance from markets, climatic problems — government intervention is not called for. However, to the extent that the shortage reflects imperfections and biases in Canadian markets or is caused by the previous lack of activity in these regions, which has stripped them of their growth momentum, then we feel government intervention may be a necessary part of the overall development effort.

Typically, government assistance to investment has taken three forms—cash grants, tax relief and financing assistance. In this section we examine these alternatives and suggest certain principles to be adhered to when investment assistance is offered by governments.

CHAPTER 9

AIDING THE PRIVATE SECTOR: PRINCIPLES

Before discussing the specific nature of investment incentives, we want to establish and discuss certain principles that must guide policy makers and bureaucrats who contemplate using incentives for regional development.

PRINCIPLE 1: THE GOAL OF INVESTMENT INCENTIVES PROGRAMS MUST BE TO CREATE NEW INDUSTRIAL CAPACITY IN CANADA, NOT SIMPLY TO INDUCE EXISTING INVESTMENT TO RELOCATE FROM ONE REGION TO ANOTHER.

Canada is a land of opportunity for investment and development. It is important to maintain the openness and freedom of Canadian markets, and this clearly must include the markets for investment. Some investments will be extremely profitable and beneficial if located in certain areas and less profitable elsewhere. If incentives are used to alter the location decision, an inefficient and wasteful use of Canada's limited investment capacity will result. We simply cannot afford such waste.

The purpose of incentives should be to make possible and probable investments that in and of themselves make good economic sense. Due to conditions such as those noted above, the private sector may, in the absence of incentives, be unable or unwilling to undertake these investments and hence would overlook or forgo opportunities that could benefit all Canadians. Incentives are necessary complements to real economic forces, complements that reinforce rather than supplant the role of economic markets and decision makers.

PRINCIPLE 2: INCENTIVES SHOULD BE DESIGNED TO ASSIST THOSE OPERATIONS THAT CAN BECOME VIABLE IN THE FUTURE WITHOUT CONTINUING GOVERNMENT ASSISTANCE.

This principle may be thought of as the principle of non-dependency. Canadians can cite many examples where one government assistance payment has led to another solely to keep the assisted firm in business. This Committee, for example, has recently studied the case of Consolidated Computer Incorporated; over several years, more than \$100 million of government funds went to sustain a single company — a company that ultimately failed. We have seen other cases in which loan guarantees, subsidies, and even governmental equity

investment have been used to prop up poor decisions, ultimately to no good purpose.

Artificially sustaining poor investments has several serious negative effects. The first is straightforward and often reported: public funds are wasted on a losing proposition rather than being used for a viable, productive end. The second effect is more insidious. The support of the ailing investment serves to camouflage the need for change and to tie up resources, especially skilled manpower, that could be employed in new, viable undertakings.

Finally, when the government moves in and rescues a losing operation, it reinforces the resistance to change throughout the economy. Attitudes form on the assumption that the government is always there to save the day, no matter what goes wrong, and it becomes politically difficult not to bail out more and more operations. Terminally-ill companies may be kept alive with life support systems after they cease to be economically viable.

This is simply not acceptable. Corporate failures are inevitable parts of our economic system, and governments must be prepared to allow companies to fail without prolonged support. This requires initial prudence and care in the design of incentive programs and the courage to resist pressures to sustain critically weak investments artificially.

PRINCIPLE 3: NEW AND ESTABLISHED FIRMS SHOULD BE EQUALLY ELIGIBLE FOR ASSISTANCE.

This Committee sees no reason to prefer new over old firms or industries, or vice versa, in the establishment of industrial assistance programs. There are no economic reasons for this form of discrimination. In even the least developed regions, there are established firms that, given some assistance and incentive, can be induced to evolve into efficient producers and can contribute to the ongoing process of development. There are also undoubtedly companies that, regardless of the amount of assistance given, are simply not viable in today's economy. Industrial assistance programs must be designed to allow new firms to establish themselves and become effective and to encourage evolutionary changes in existing firms.

Our economy, like Canadian society, operates on the basis of the equality of all participants. A preference for new investors would place existing firms at a disadvantage; a preference for the existing would block change and represent a triumph of the established over the new.

Guaranteeing this principle of equality will be difficult, but it may be assisted by the offsetting biases of decision makers. On the one hand, decision makers may prefer to assist existing firms because existing firms are in the best position to make concrete and full presentations and because the assistance may appear more secure. Other decision makers may favour assistance to new firms, especially if they offer the hope of new and exciting technologies and appear more glamorous — particularly to politicians. Opening a new plant is far more dramatic and newsworthy than baptising an expansion, but both can be equally valuable to the real economic health of the area.

PRINCIPLE 4: INCENTIVES SHOULD NOT CREATE A PREFERENCE BY THE INVESTOR IN FAVOUR OF THE USE OF MORE OR LESS CAPITAL OR LABOUR.

In the past, some incentives to assist investors have been linked to the number of jobs that could be guaranteed. This creates a bias toward investment that is low in capital utilization. In other instances, the incentives have been based on the amount of capital invested, which creates the opposite bias. (The Regional Development Incentives Grants had elements of both.) In either case, investors can be led to make sub-optimal economic decisions, which can ultimately reduce the total benefits of the investment.

The Committee heard conflicting testimony on this issue. The debate appears to emanate from two divergent approaches. One view holds that the problem of regional underdevelopment is a matter of insufficient employment. From this it follows that the remedy lies in creating jobs by tilting government incentives programs to induce employers to use relatively more labour and providing preferential treatment to labour-intensive industries and firms.

The second view is based on the idea that regions are uncompetitive because of the relative lack of capital investment. From this perspective, it is argued, the remedy lies in new investment in plant and equipment, with incentives being offered to encourage their acquisition.

The Committee shares neither of these extreme views of the needs of the least developed regions. Our position is that development must be based on the best possible economic decisions and must reflect market forces. The relative costs and returns from the employment of more or less labour or the use of more or less machinery and equipment must be accurately weighed by the investor. If government policies distort the bases of decisions by subsidizing wages or by making capital relatively less expensive, poor investment decisions may result. Although the implications of the poor decision may not be felt immediately, especially while the government program is in place, the end result would be an investment that is not viable in the long run without ongoing aid. Obviously, this is not acceptable.

PRINCIPLE 5: INVESTMENT INCENTIVES MUST BE CAPABLE OF BEING ADMINISTERED EFFICIENTLY FROM BOTH THE GOVERNMENT AND BUSINESS PERSPECTIVE AND MUST NOT BE SUBJECT TO ABUSE BY EITHER BUSINESS OR POLITICAL FORCES.

Program administration is an element that is all too often considered only after a program is put in place. But the administration of incentives programs is far too important to be treated in this manner. For governments, poorly administered programs waste funds and result in significant losses of political credibility. From the business perspective, bad administration causes frustration, costly delays and application procedures, ill-founded decisions and, for some, the opportunity for fraud. We believe strongly that the administrative qualities of various programs must be considered from the very outset of the decision-making process.

To achieve efficient administration, it is essential to begin with an administrable program with reasonable goals and mechanisms designed to be amenable to bureaucratic and business use. Moreover, as programs mature and

more is learned about their characteristics, governments must be ready to alter those elements preventing effective and efficient administration.

The use of incentives for promoting regional development should be guided by five broad principles:

- PRINCIPLE 1:** The goal of investment incentives programs must be to create new industrial capacity in Canada, not simply to induce existing investment to relocate from one region to another.
- PRINCIPLE 2:** Incentives should be designed to assist those operations that can become viable in the future without continuing government assistance.
- PRINCIPLE 3:** New and established firms should be equally eligible for assistance.
- PRINCIPLE 4:** Incentives should not create a preference by the investor in favour of the use of more or less capital or labour.
- PRINCIPLE 5:** Investment incentives must be capable of being administered efficiently from both the government and business perspective and must not be subject to abuse by either business or political forces.

CHAPTER 10

THE TOOLS

Most investment incentive programs fall into one or more of three basic categories: cash grants, tax advantages and financing assistance or concessions. Canadian governments have tried all three approaches.

The Cash Lever

The direct grant is the most straightforward of all mechanisms to influence investment decisions. In return for making an investment in a specified location, the investor receives a cash grant from the government. This in effect lowers the cost of the investment to the investor and therefore reduces his fixed costs and increases the potential rate of return on the investment.

One program of this type, the Regional Development Incentives Act (RDIA), was used extensively by DREE and was strongly supported by witnesses before the Committee. Mr. Tom Kent was one of these: "In short, I am unregenerate in saying that I do not see how we could seriously attempt regional development, in our kind of economy, without capital grants on the principle of RDIA. That is not to say that the program has been all it should in detail or in administration. But I doubt that any such defects are the main reason why the results have been disappointing." (4-30-13:11)

The RDIA program, which is a continuation of the Area Development Incentives Act, was created in 1965. Now under the administration of the Department of Regional Industrial Expansion, incentive grants (and loan guarantees) are provided, after consultation with the provinces, for the establishment, expansion or modernization of industry in regions designated as eligible and "determined to require special measures to facilitate economic expansion and social adjustment."¹ The minister responsible for the RDIA has discretionary powers in the approval of incentive grants and loan guarantees. Decisions are intended to be based primarily on the contribution of the industry to economic expansion and social adjustment in the region. However, other

¹ Regional Development Incentives Act, 1976, Chapter R-3.

considerations, including the costs to provincial or municipal governments for the provision of services or utilities, the contributions of other federal departments, environmental concerns, and the availability of resources, have influenced past decisions. Between 1969-70 and 1980-81, DREE expended \$989.3 million on RDIA.

Although cash systems such as the RDIA can be carefully molded and altered to meet changing conditions and applications, they have been criticized heavily from one perspective: they open the door for considerable bureaucratic meddling in the operations and plans of private sector operations. In the words of the Canadian Manufacturers' Association:

Many manufacturers object strongly to the degree of involvement by public servants that is implied by this [cash grants] approach. In part the basis for this objection is the lack of confidence in the ability of economic planners to make the right decisions. (1-32-24A:4)

However, in a subsequent letter to the Committee, the CMA noted that grants are not always an inadvisable policy tool:

... grants can and should be used in a number of circumstances. ... federal grants have been critical to the development of Canada's fishing industry and are a key reason for Canada's world prominence in this field. Smaller manufacturers, in particular, with cash flow problems can often make use of a direct infusion of funds.²

The Tax Lever

The use of tax-based incentives to investment in certain regions was favoured by several witnesses, including the Canadian Manufacturers' Association. The principal advantage of the tax lever as an aid to investment is the ease with which it can be applied. No special systems need be developed, and bureaucratic intervention is minimized.

A tax-based lever employs the rules of the income tax system to make investments in certain areas more profitable, after tax, than would otherwise be the case. For example, the system could be operated on the basis of generally lower tax rates for income generated in certain regions. It could, as has been done, offer special rules pertaining to the depreciation of capital investment where that investment is located in designated regions. Or, the tax system can be used as the mechanism to deliver grants, in the form of tax rate reductions, based on the value of investment, again in specified regions. Other systems could also be devised, including those that would allow greater write-offs for wage costs, thus subsidizing employment.

In the October 28, 1980 budget, the Minister of Finance announced a "Special Investment Tax Credit Program" intended to encourage investment in new manufacturing ventures in those areas of the country designated as suffering most from unemployment and low income (See Table 10-1). Only 5

² Letter to the Chairman from Mr. J.L. Thibault, April 27, 1981.

per cent of the population resides in the designated regions, which include certain census divisions in each of the ten provinces, plus all of Yukon and the Northwest Territories. The Minister of Finance discussed this program with the Committee and agreed that it offered an interesting opportunity to test the effectiveness of tax credits as investment incentives.

Table 10-1
The Special Investment
Tax Credit Program

<i>Eligible Industries:</i>	Manufacturing and processing industries as defined under the Regional Development Incentives Act.
<i>Eligible Investments:</i>	buildings, machinery and equipment used primarily in manufacturing or processing as defined in the Regional Development Incentives Act.
<i>Limits:</i>	the lesser of up to 50% of eligible capital costs incurred or \$15,000 and one-half of the remaining federal tax payable.
<i>Approval:</i>	No prior approval required.
<i>Term of the Program:</i>	To the end of 1985, although credits may be claimed for up to 5 years afterwards.
<i>Administration:</i>	Under guidance of the Department of Regional Economic Expansion through the corporate income tax system.

Note: Use of this credit in no way affects a firm's eligibility for other industrial development aid.

In addition to this special program, a regionalized investment tax credit program was established in 1978. Tax credits were set at varying rates: 20 per cent in the Atlantic provinces and the Gaspé, 10 per cent in other regions designated under the RDIA program, and 7 per cent in the rest of the country. Moreover, tax incentives designed to promote research and development have been regionally differentiated.

The Financial Lever

The availability and cost of credit are important considerations in investment decisions, and any actions that either lower the costs or improve the supply or stability of credit to a project may very well make the difference between that project being shelved and going ahead.

The provision of financial assistance was supported by witnesses appearing before the Committee for several reasons. Some argued that public support of certain projects is essential since private financiers cannot take the risks that are sometimes necessary to support economic development in the least developed regions. Others suggested that Canadian financiers possess 'blind spots' regarding opportunities in the least developed regions. In either event, witnesses claimed that government-provided financing is necessary to correct these flaws in the market system.

The major Canadian banks are the focus of regional wrath, especially in those parts of Canada where it has been believed that the banks have simply funnelled funds away into more secure projects in central Canada. While the Committee is satisfied that this banking bias is more apocryphal than true (see Table 10-2), risky ventures in all parts of Canada naturally experience significant difficulty in finding financing. Banks, like any prudent business, seek the best combination of risk and returns in their investments; to the extent that investments in the less developed regions are perceived by Canada's financiers as more risky, development has lagged.

Table 10-2
Regional Distribution of Economic and Banking Activity — 1979
(Percent of Canadian Total)

	Employ- ment	Gross Domestic Product	Total Bank Loans	Total Bank Deposits	Total Bank Branches
	%	%	%	%	%
Atlantic	7.6	5.9	6.1	5.2	7.9
Quebec	25.1	23.1	19.2	17.8	21.8
Ontario	38.7	37.2	37.0	43.4	38.7
Manitoba	4.4	3.9	4.5	4.2	4.8
Saskatchewan	4.0	4.3	3.8	3.8	5.0
Alberta	9.4	13.5	14.7	11.2	9.6
British Columbia	10.9	11.6	14.3	13.2	12.3

Source: Submission of Dr. E.P. Neufeld, Royal Bank of Canada (1-32-6A:13).

The government has, for quite some time, assisted business development through the provision of financial aid. At times these have been band-aid rescues, such as the efforts made in connection with the Chrysler Corporation and Massey-Ferguson. However, in other policy programs the efforts have been more systematic. One in particular stands out — the Federal Business Development Bank (FBDB).

The FBDB was created in 1974, succeeding the Industrial Development Bank, to provide supplementary financial assistance to small and medium size businesses that are unable to obtain financing from other sources on reasonable terms and conditions. It is important to note that although the Bank does not offer subsidized loans, it tends to assume greater risks than other lenders and deals with newer and less mature enterprises than will private financial institutions. The Bank also provides extensive management assistance, includ-

ing Counselling Assistance to Small Enterprises (CASE), management training for owners and operators, and information for business people. Financial assistance is provided in the form of loans of up to fifteen year terms, interim (bridge) financing, loan guarantees, and equity financing.

Under the FBDB Act, the Bank is restricted with regard to the total funds it may borrow to finance its operations. Until 1980, the limit was ten times its capital, to a maximum amount of \$2.2 billion in outstanding loans. In June 1980, an amendment to the Act increased the limit to twelve times the capital. The interest rates charged by the FBDB are similar to those of commercial institutions, but both fixed and floating rates are available. Security for the loans is generally a mortgage on the fixed assets of the business and/or a floating charge on other assets. In the case of equity financing, the Bank usually purchases common or preferred shares, or acquires the right to buy such shares in the future, and often assumes a seat on the company's board of directors. It does not, however, become involved in a corporation's day to day operations.

It is important to keep the very substantial size of this program in perspective in order to appreciate its regional development potential (See Table 10-3). During 1980-81, the Bank authorized \$484 million in loans and \$13.6 million in equity investments, compared with DREE expenditures under the Regional Development Incentives Act of just 24 per cent of this amount — \$117.8 million—in 1980-81. In fact, the potential contribution of the FBDB to regional development has been reflected in the past by the assignment to the Bank's board of directors of a representative of the Department of Regional Economic Expansion.

Table 10-3
Federal Business Development Bank
Regional Operations 1980-81

Region	Loans Authorized	% of Total Loans	Equity Investment	% of Total Equity
Atlantic	\$ 39,767,000	8.2	\$ 1,933,000	14.2
Quebec	113,231,000	23.4	4,304,000	31.6
Ontario	145,122,000	30.0	3,358,000	24.7
Prairie and Northern B.C. and Yukon	79,343,000	16.4	1,494,000	11.0
	<u>106,576,000</u>	22.0	<u>2,528,000</u>	18.6
Total	\$ 484,039,000	100.0	\$ 13,617,000	100.0

The European Economic Community has also used financial aid to facilitate regional development. The European Investment Bank (EIB) was established in 1958 under the Treaty of Rome, "in part to finance projects to link member countries more closely together, and only in part as a mechanism to facilitate the mobility of development capital to poorer areas — not at subsidized rates, but with the requirement that its own funds be raised on the

capital markets.”³ Since its creation, however, over 70 per cent of the EIB investment has gone to the less developed regions of the European Community. In 1980 alone, approximately \$3.8 billion (U.S.) was invested in industrial projects, energy and infrastructure in member countries (or in some cases, in external projects).

Do They Work?

It was most frustrating for the Committee, which held meetings with academics, business leaders, bureaucrats and cabinet ministers, to discover that there is no agreement on the utility of these policy instruments to influence the course of investment. The Committee was disturbed to discover that the evaluations and empirical underpinnings of the effectiveness of these various instruments are virtually non-existent or so inadequate as to render any judgements meaningless.

We are not alone in reaching this conclusion. For example, Professor Dan Usher of Queen's University concluded a study of the efficiency and efficacy of regional investment incentives by referring to lingering doubts about investment incentives.

... the absence of solid evidence that investment in the designated regions is really increased, the even greater doubt about employment, the effects on distribution of income among persons, the possibility of inequity in the governments dealings with firms, the probable reduction in national income in Canada as a whole, and the lack of any real assurance that modernization and progress are fostered in the designated regions...⁴

The Canadian Manufacturers' Association criticized cash grants, as we noted above. But others are critical of the tax-based operations. For example, in a study sponsored by the Canadian Tax Foundation, Professor Richard Bird suggests: "...it would appear the better part of wisdom is to refrain from still further expansion and elaboration of Canada's already complex and important system of [tax-based] investment incentives".⁵ He urges policy makers to "be much more cautious in accepting the assurances of political and business leaders that all incentives to investment are, more or less by definition, bound to be good. ...the theoretical and empirical bases upon which incentives have generally been based are extremely weak...".⁶

This situation should be remedied. The federal and other governments direct billions of dollars each year into these and other related programs

³ R.I. McAllister, *Lessons from E.E.C. Regional Policy for Canada* (October 18, 1980), p.14.

⁴ Dan Usher, "Some Questions about the Regional Development Incentives Act", *Canadian Public Policy* (Autumn 1975), p.575.

⁵ Richard M. Bird, *Tax Incentives for Investment, the State of the Art*, Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper no. 64, (November 1980), p.ix.

⁶ Bird, *Op. cit.*, p. 57.

without assurances that the objectives of the programs are achieved or any solid knowledge of the effects of the program.

We know it is extremely difficult to make economic assessments that will satisfy everyone in terms of methodology and rigour. Nevertheless, extensive efforts must be made, and only governments have access to the confidential and sensitive information, including tax data, necessary for a thorough examination. To remedy this situation, the federal and provincial governments should initiate, fund and provide complete co-operation with a series of studies on the effects, efficiency and efficacy of the many programs used to carry out industrial policies in Canada. The studies should not be conducted within the government, but government resources, particularly governmental data, should be made available to researchers.

A Matter of Principles

Even though the lack of reliable assessments limits our capacity to comment on the effectiveness of the three tools, we have some observations about how they relate to the five principles of investment assistance we established in Chapter 9.

PRINCIPLE 1: The creation of additional investment

Cash grants and financing assistance can be used to enable the creation of investment that would not have otherwise taken place, or they may be used simply as bribes to shift the location of investment that would have gone forward without any assistance. One particularly regrettable manifestation has involved competition among governments — federal, foreign and provincial — to land a particular investment. In these battles, the winner is inevitably the investor being pursued; the loser is the taxpayer.

The tax system offers *a priori* advantages in encouraging new investment. By increasing the potential after-tax return on a project in a given region, tax incentives induce some additional investment. From the administrative point of view, the problem is to define the conditions of eligibility so as to exclude investments that would have taken place anyway. Otherwise, the taxpayer is bearing an unnecessary cost.

PRINCIPLE 2: Project viability

Because cash grants and financial assistance are usually administered through a procedure involving application and review, decision makers have the opportunity to investigate the viability of the proposed investment. This investigation should be conducted in a hard-headed, businesslike manner. To guard against the danger that a fatally ill project will become a dependent of the government, we believe that any project that receives start-up assistance should normally only be eligible for further government aid for the purpose of expansion.

When the government has offered assistance by way of a loan, it is important that the cost to the recipient company should be clearly specified. The recent period of high and variable interest rates has highlighted the problem. We believe that government financing assistance should be available at a fixed interest rate for a fixed time period. While this approach may increase the cost of such programs, it reduces the uncertainty to the recipient and avoids the risk that the investment decision will be undermined by an unexpected increase in the rate of interest. At the same time, the government should not, in such a circumstance, provide additional assistance in the hope of recovering its loan. Throwing good money after bad is neither good politics nor good economics.

Tax-based incentives offer exceptional potential with regard to not committing the government to future assistance. In most instances, only profitable companies, that is, those with taxable incomes, can benefit from a tax-based program. In a sense, the government is assured of backing a winner. But there are loopholes. The tax system does permit companies with several bases of operation to apply the tax advantages of one investment to reduce tax payable on income earned in another operation. A firm with a profitable operation in central Ontario could take advantage of an accelerated depreciation scheme applicable to investments in the Atlantic provinces even if the latter investment operated at a loss. Once the tax advantages had been exhausted, the tax-assisted investment could be shut down, its usefulness as a tax loss no longer of benefit to the company's overall profit position.

PRINCIPLE 3: Equality of new and established firms

The very feature that makes tax-based programs desirable from the standpoint of project viability also renders them much less effective in terms of distinguishing between old and new investment. Especially in the most important first years, new investors generally lack a taxable income base against which to use tax-based assistance. Hence, only established investors, with income generated from a number of sources, are able to benefit from this system.

There are ways to avoid this problem, but they could encourage the increased support of losing operations. One solution is to offer refundable tax credits, which a firm could use against tax payable or, if no tax were payable, receive as a refund. Another system, one used in the United States where it has received mixed reactions, is to allow the investor to 'sell' his tax credit to another firm for use against its taxable income. The best solution might in fact be a hybrid system, which would make available grants and/or financing assistance to new firms and tax assistance to established firms.

PRINCIPLE 4: Capital and labour equality

When a business applies for a grant or for financial assistance, some formula must be used to determine the level of assistance to be granted. This formula can determine the extent to which the grants or loans will create biases with respect to capital or labour. Although the effects on labour and capital have been the criteria most commonly employed in grant and financial systems,

they need not be the only criteria for government assistance, nor need they create biases if well employed. For example, if the expected value of output were the basis for establishing grant eligibility, the system would not be biased with respect to production technologies. Moreover, by using comparable estimates of the amount of wages resulting from an investment and the capital employed, with appropriate adjustments to reflect the flow versus stock nature of labour and capital, unbiased formulae could also be developed. Reducing bias in a tax-based system may, however, be even more difficult than doing so in a grant or loan system. First, the basic corporate income tax itself creates biases with respect to the use of capital and labour. These biases are due to the need to make simplifying assumptions with respect to capital depreciation. Second, although the tax system must be applied uniformly to all companies, the reality is that, due to structural and operational differences among firms, the system affects their behaviour differently.

In short, barring major innovations in the use of the corporate tax system, it may well be impossible to eliminate the bias the system could generate with respect to the use of capital and labour. Nevertheless, we believe that through careful analysis and application, it may be possible to reduce the bias. This should be an important goal in designing any new tax-based investment assistance system.

PRINCIPLE 5: Administrative efficiency

Programs based on grants and financing can and often have been administratively inefficient. They usually require extensive application and review procedures which at times result in needless delays and expense. It is important that information required in applications be standardized to match that required for any ongoing business need such as a loan application. Procedures should be developed to handle applications within short and pre-specified time frames.

The concern of the Canadian Manufacturers' Association regarding bureaucratic meddling in business decisions is difficult to avoid. But with streamlined decision making based on sound business processes, and with a continual awareness of the potential problem, we feel that the problems can be minimized.

Tax-based incentives are easily the most efficient of all the systems. The necessary information is collected by firms as a matter of course, the tax collection system already exists, and no additional bureaucracy is required in either industry or government.

The three basic categories of investment incentives are cash grants, tax advantages and financing assistance. Although the Committee analyzed each category and has suggested some principles to be observed in their use, it found that due to the inaccessibility of data, especially tax data, evaluations of their relative effectiveness in the less developed regions are inadequate. To remedy this situation, the federal and provincial governments should initiate, fund and provide complete co-operation with a series of studies on the effects, efficiency and efficacy of the use of investment incentives in the less developed areas. The studies should not be conducted within the government, but government data should be made available to researchers.

SECTION FIVE

STRENGTHENING THE MARKET SYSTEM

If Canada's economic markets, including the markets for goods, services and labour, can be made to function more efficiently, the economic development of even the least developed regions should be facilitated. In this section, we focus on aspects of current government policy that may be detracting from efficient economic markets. Specifically, we consider the important roles and implications of transfers from governments to individuals and between governments and the effects on markets of trade policies, competition policy and the regulatory system.

CHAPTER 11

THE PERSONAL TRANSFER SYSTEM

If Robin Hood were alive today, he might very well applaud the operation of Canada's extensive system of transfers of money from government to individuals and from governments to other governments; or he might be shocked by just how far the system has gone.¹ Transfers from the federal government to individuals and provincial and local governments comprise over 58 per cent of total federal revenues. In some dependent provinces, these transfers make up over 49 per cent of total government revenue and almost 20 per cent of personal income.²

Transfers are integral components of the sharing of Canada's prosperity. They guarantee certain minimum standards of living, protect the welfare of all Canadians, and afford all provinces the ability to provide reasonable levels of services to their citizens. We are not concerned with whether transfers should continue. However, we are concerned with the form and extent of the transfers and, in particular, with their effects on the Canadian market system and hence regional development. In taking from the rich to give to the poor, Robin Hood had relatively little concern for the long term effects of his transfers on recipients and donors. We cannot afford his blessed single-mindedness.

Transfers represent significant means to improve living standards and other conditions in the less developed regions and hence can improve their development prospects. However, to the extent that transfers distort the functioning of natural economic adjustment mechanisms, they can also hinder development and lead to inappropriate social and economic policy decisions. The objective should be to retain those properties that facilitate development and efficiently implement social and other programs, while purging the system of those that block normal economic growth.

This report does not consider the transfer system from the same perspective or in the same detail as that of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. We commend their report to the

¹ This analogy was well employed in W. Irwin Gillespie, *In Search of Robin Hood: The Effect of Federal Budgetary Policies During the 1970s on the Distribution of Income in Canada* (C.D. Howe Research Institute, 1978).

² For the two northern territories this figure reaches as much as 83 per cent. These figures apply to 1979.

interested reader for excellent descriptions of the various transfer programs.³ Instead, our focus has been on the implications of the existing system for regional economic development.

Transfers to Individuals

A wide array of federally-sponsored programs (see Table 11-1) affect individual Canadians directly, ranging from the Canada Pension Plan and Old Age Security to Family Allowance, from home insulation programs to personal income tax allowances.

Table 11-1
Benefit Expenditure by all Levels of Government and Personal
Income by Province
(Income Security Programs, 1977-78)

Jurisdictions	Total Benefit Expenditures (\$millions)	Personal Income (\$millions)	Benefit Expenditures % of Personal Income	Benefit Expenditures Per Capita (\$)
British Columbia	\$ 1,900	\$ 20,332	9.4%	\$ 771
Alberta	1,032	14,654	6.9%	534
Saskatchewan	610	6,650	9.4%	651
Manitoba	671	7,076	9.5%	652
Ontario	5,626	67,853	8.3%	674
Quebec	4,878	43,017	11.3%	776
New Brunswick	657	3,829	17.1%	956
Nova Scotia	651	4,900	13.2%	779
Prince Edward Island	113.2	604	18.7%	942
Newfoundland	497	2,839	17.5%	883
Northwest Territories	19.3	—	—	—
Yukon	10.8	—	—	—
TOTAL	16,718.6*	\$172,370		
AVERAGE			9.6%	\$ 710

* Includes 53.3 million not attributed by province.

Source: *The Income Security System in Canada: Report for the Interprovincial Conference of Ministers Responsible for Social Services*, The Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, September 1980, p. 47.

Most of these programs are geographically neutral; benefits to individuals and the application of the program do not vary according to place of residence (although some regions benefit in total more than other regions due to demographic and other features) or occupation. However, some programs are decidedly not neutral in this way; the benefits available to and received by individuals vary according to where they live and/or what they do.

³ See *Fiscal Federalism in Canada*, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (House of Commons, 1981).

It is with regard to the latter programs that our witnesses had considerable reservations in terms of their implications for national economic efficiency. Most generally, they argued that by affording special treatment, the federal government distorts the functioning of the market economy, creates false bases for individual decisions, reinforces economic inefficiency, and exacerbates the structural causes of regional disparities.

Unemployment Insurance

The regional diversity of the Canadian economy and the pervasiveness of economic disparities have meant that opportunities for Canadians to avail themselves of the various assistance programs operated by government differ from place to place. Unemployment insurance, for example, is available only to those unemployed Canadians who qualify by having worked for a certain period of time in the preceding 52 weeks. Applied all across Canada, these rules make it relatively more difficult for persons most needing the program, those in high unemployment areas, to qualify. As a result, the government has added to the program a regional dimension, which reduces the requirements for qualification and extends the eligible benefit period for individuals living in areas of high unemployment (See Table 11-2). In addition, a special program has been created to allow fishermen to receive unemployment insurance payments. In theory, these changes help to reduce the inequities that would result from the uniform application of a national system. A less biased system should be the result and, again in theory, the impact on national development of the unemployment insurance system should prove more positive.

Table 11-2
The Regional Dimension of Unemployment Insurance

Regional Unemploy- ment Rate (%)	Required Weeks of Insurable Employment	Maximum Labour Force Extended Benefit	Maximum Regionally Extended Benefit	Total Weeks of Eligibility After 32 Weeks of Employment
				<u>Total</u>
6 and Under	14	28 weeks	0-8 weeks	28-36
6-7	13	28 weeks	10-12 weeks	38-40
7-8	12	28 weeks	14-16 weeks	42-44
8-9	11	28 weeks	18-20 weeks	46-48
Over 9	10	28 weeks	22 weeks	50

According to witnesses appearing before us, however, the system is anything but neutral in its effects on the economy. Dr. Thomas Courchene commented forcefully on the matter:

In the late 1950s the federal government decided to allow self-employed fishermen to become eligible for unemployment insurance. This was ... a most unfortunate step, in my opinion. Consider the impact on Newfoundland. Not only has it served to increase the rate of unemployment as unemployment insurance has generally, but as

well it has hampered the rationalization of the fishing industry. The program has helped maintain the ... labour intensive approach to fishing when this industry is everywhere becoming more capital intensive. In short, there are today more fishermen and their operations are smaller in nature than the economics of the industry dictates. Suppose Ottawa had at the same time extended this privilege to self-employed farmers in Saskatchewan ... this Prairie province would currently have a much larger population, the farms would be much smaller and less efficient and most likely the environment of the Prairie provinces would be changed ... I think Saskatchewan has a lot to be thankful for in that farmers are not treated in the same fashion as fishermen, and Newfoundland is not so lucky. (4-30-5:8-9)

The Economic Council found similar problems with this program when they studied the Newfoundland economy:

The rules [of the Fishermen's Unemployment Insurance Program] also encourage workers to seek seasonal employment to qualify for benefits and, even more important, they provide incentives to employers to make their operations more seasonal ... which in turn lowers average capacity utilization and productivity. The rules encourage people to remain in, or to move back to, rural areas, where they can create their own jobs in fishing in order to qualify for unemployment insurance ... These incentives slow the urbanization process and reinforce a residential pattern that works against job creation and the efficient production and distribution of goods and services. The rules also provide an incentive for persons who lose their jobs in low-unemployment regions like Ontario or Alberta to move back to Newfoundland, despite its high unemployment.⁴

Nevertheless, Professor Courchene also commented on a positive note:

The point I am making is not that we should not help the fishing industry. If it is the case that the fishing industry merits separate treatment then let us go ahead and give it separate treatment. It should be relatively easy to work out an incentive and subsidy system that embodies an incentive to work and a rationalization of the industry. Unemployment insurance does neither, and it has left the fishing industry in a state where it is presently not equipped to take advantage of the 200-mile limit and is naturally seeking further federal subsidies. So it is a question of the form of help in this case. (4-30-5:9)

The Economic Council also suggested a number of alternatives, ranging from a full guaranteed annual income system to modest changes in the existing system:

Fortunately, there is a fairly wide spectrum of alternative approaches to income maintenance that would be more effective than the current system of regionally extended and fishermen's benefits under the

⁴ The Economic Council of Canada, *Newfoundland*, *op. cit.*, pp. 16-17. For a fuller description of the Council's views, and a review of their proposed alternatives, see *Ibid.*, pp. 149-154.

current unemployment insurance system. Moreover, many of them could be readily financed within the budget of federal transfers currently being made to Newfoundland.⁵

Most recently, the Task Force on Unemployment Insurance, Employment and Immigration in the 1980s concluded that the eligibility requirements for unemployment insurance, which vary regionally, may themselves contribute to poor labour market development and operation:

Program data suggest that the current basic entrance requirements, especially in the high unemployment areas, may be too low. For example, when the 10-to-14-week variable entrance requirement was introduced in 1978, 87 per cent of people affected in the Atlantic provinces found the two extra weeks needed to qualify and 40 per cent of those affected elsewhere found the up to six weeks they needed. And when the entrance requirements for new entrants and re-entrants were raised to 20 weeks in 1979, there was an immediate, sharp rise in the number of claimants applying with exactly 20 insurable weeks, especially in the Atlantic provinces. As an example, the number of claims established in New Brunswick with exactly 20 insurable weeks virtually doubled between 1978 and 1980.... [These findings] suggest that economic circumstances in some areas and industries (particularly seasonal industries) are such that workers, acting in their own best interests, may be induced by UI program design into short work attachments because there are no built-in incentives to work longer.⁶

Clearly, individuals in the labour force base their choices on signals the market creates, and unemployment insurance benefits are among these market signals. As a result, labour supply conditions are altered and, to a certain extent, employers pattern their hiring and production plans accordingly. In the end, a reasonable effort to cushion the hardships faced by those in the least developed areas results in inefficient economic decisions by individuals and businesses and ultimately causes prolonged dependency and retarded growth. Individuals gain in the short run; the region loses in the long term.

The lesson we have drawn from this example illustrates the problem confronting the government in attempting to balance the desired uniformity of national programs against the diverse regionality of Canada. A uniform national program may negatively influence economic behaviour due to its inappropriateness or inequity in application in certain regions. Conversely, efforts to tailor national programs to regional conditions may in the end do more harm than good. There is no golden rule to be followed by the federal government in terms of its transfers to individual Canadians. Care and caution, and an awareness of the full scope of the implications of transfer programs, are essential. We believe strongly that government transfers to individual Canadians should be equitable in their application to all Canadians, regardless of their

⁵ *Ibid.*

⁶ *Unemployment Insurance in the 1980s*, The Task Force on Unemployment Insurance, Employment and Immigration Canada, (July 1981), p. 47.

place of residence, and be designed to result in a minimum level of distortion to the economy as a whole, to individual sectors, and to the decisions made by the recipients of the transfers.

With regard to unemployment insurance, we can be a little more specific. Based on the evidence, the program is clearly distorting the functioning of the economy and mitigating against sound economic development, not just in the poorest regions but in all of Canada. In our opinion, the existing system of unemployment insurance should be revised to eliminate its tendency to distort patterns of work and to contribute to regional stagnation.

While we are not recommending that individuals be sacrificed on the altar of economic efficiency, we are suggesting that the side effects of the current system create economic conditions that actually work to the detriment of many Canadians and mitigate against the economic growth and development that would contribute to the well-being of all. We recognize as well that in some circumstances, it is only reasonable that assistance, especially of a short term nature, be geographically limited in its availability. Disaster relief is one obvious example. Assistance related to plant shutdowns that severely affect certain areas but not others might be another. We would, however, repeat our earlier assertion: this assistance should be designed to have a minimal effect on the normal operation of the economy.

Transfer payments to individuals help to improve living standards in the less developed regions of the country and thus contribute to regional development. However, they can interfere with worker mobility and they impede the adjustment of costs in the lagging regions which, if not allowed to occur, discourages new investment. Although most transfer payments are geographically neutral, some are not; these distort the functioning of the market economy and exacerbate the structural causes of regional disparities. The unemployment insurance program is the best example of this tendency, for it results in inefficient decisions by individuals and businesses, thus affecting work patterns and mobility, leading to dependency and retarding growth. It should be revised or replaced by an alternative system of income replacement that helps to preserve the work ethic and does not discourage worker mobility.

CHAPTER 12

TRANSFERS TO PROVINCES

One of the most important concepts of the Canadian federation is the sharing of prosperity among Canadians regardless of where they live. Throughout our history, this sharing has been accomplished in good part through a relatively simple mechanism — the transfer of revenues gathered by the federal government from tax sources throughout Canada to provincial governments for use in serving the needs of their populations. At Confederation, the provinces surrendered their rights to impose indirect taxes and tariffs and excise duties. At the time, these were the principal sources of revenue, and the federal government was required to make payments to the provinces on a fixed amount per capita in order to enable the provinces to meet their constitutional responsibilities. Because the richer areas generated more of the income, but received only the same fixed per capita grant, this system acted in good part as an equalizing measure.

Over time, this per capita transfer arrangement has been supplemented by a wide range of programs of transfers from the federal to provincial governments, including an important and now constitutionally enshrined equalization system. Table 12-1 illustrates the present effects of this multitude of transfers. The second table shows provincial revenues per capita from all sources, per capita expenditures, and a comparison of the overall average tax rates levied by each province to obtain its own-source revenues.

These tables illustrate the importance of the equalization system and other federal transfers to provincial governments. Yet they also demonstrate that there are still considerable differences among the provinces in terms of their tax rates and revenue capacities. For example, without federal transfers, governments in Prince Edward Island would have revenues of just 54 per cent of the national provincial average; with equalization included, this value rises to 82 per cent of the average, and when other transfers are included, the provincial and local governments of PEI have available revenues equal to 96 per cent of the national average. When these transfers are all incorporated, Alberta still has revenues of over twice that national average, and the Nova Scotia government has just 81 per cent of the per capita revenues available to the government of British Columbia. On the taxation side, whereas Alberta imposed taxes at just 54 per cent of the national average, residents of Quebec were taxed at 22 per cent and Manitobans at 16 per cent above average. Thus,

while equalization and other transfers reduce gaps between provinces, they are far from eliminated.

Table 12-1
Indices of Provincial-Local Fiscal Capacity, 1979-80

Province	Own-Source Revenues*	Own-Source Revenues Plus Equalization	Own-Source Revenues Plus All Federal Transfers
Alberta	241	224	202
British Columbia	120	112	109
Saskatchewan	99	96	98
Ontario	91	84	85
Quebec	77	85	90
Manitoba	75	86	89
New Brunswick	63	83	90
Nova Scotia	63	83	88
Newfoundland	59	84	93
P.E.I.	54	82	96
All provinces	100	100	100

* Based on total provincial and local revenues from own sources, subject to exclusions for interest revenues of provincial governments and all non-tax revenues of local government.
Source: Department of Finance, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Table 12-2
Summary of Indices of Provincial-Local Fiscal Capacity, Per Capita Expenditures and Tax Effort, 1978-79

Province	Fiscal Capacity (Own-Source Revenues Plus all Federal Transfers)	Per Capita Expenditures	Tax Effort (Actual Revenues)
Alberta	196	124	81
British Columbia	104	99	96
Saskatchewan	99	100	101
Prince Edward Island	98	96	93
Quebec	92	90	100
Newfoundland	92	110	121
Manitoba	91	81	91
New Brunswick	90	89	97
Ontario	89	88	92
Nova Scotia	87	92	101
All provinces	100	100	100

Source: Department of Finance, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Equalization

In fiscal year 1980-81, the federal government spent some \$3.3 billion on a program that far too few Canadians understand. This program is equalization, and it is an important component of the current fiscal arrangements between the federal and provincial governments. Moreover, it is the largest federal program intended to ameliorate regional disparities in Canada.

The equalization system of today began primitively in 1957 when it cost the federal treasury only \$136 million. Since then the program has been expanded; events have combined to increase the level of equalization to roughly 29 per cent of all federal transfers to provincial governments, or 5.4 per cent of total federal expenditures. These payments are directed to only seven provincial governments, those with the lowest tax bases according to a system of comparison devised by the Department of Finance.¹

From the perspective of regional development, we heard relatively little criticism of the equalization system. In fact, it was often viewed as an essential part of the Canadian federation. In general, we agree with this assessment. If Canada is to remain united, some form of equalization must continue.

Despite its obvious importance, however, the goals of the equalization system remain something of an enigma. Witnesses before the Committee described these as being to enable provincial governments to provide either adequate levels of services or comparable levels of services. Even the constitution, which now enshrines the principle of equalization, does so in words that can be interpreted only by the Supreme Court:

Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that the provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of services at reasonably comparable levels of taxation.²

What the words 'reasonably comparable' imply with respect to provincial revenues and taxation remains an open question. Yet it is on the basis of this open question that over 5 per cent of the federal government's expenditures are made.

In recent years, the lack of a clear definition of the goals of equalization, and the open-ended nature of the formula then in place, resulted in arbitrary adjustments to the system imposed by the federal government. The objective was to limit its liabilities, which had soared as a result of sharply increased energy revenues in some provinces. The most recent equalization legislation, enacted in April 1982, has eliminated some of the arbitrary measures, but it has created further potential difficulties. For example, although all resource revenues will be included in the new formula, the province of Alberta, which has by far the greatest resource revenues, has been omitted from the base on

¹ Anyone wishing to obtain a better understanding of how the equalization system works should consult the report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, *Fiscal Federalism in Canada*, 1981.

² Constitution Act, 1981, part III, 36(2).

which the calculations of equalization entitlements are made. The system continues to make no reference to the costs of providing services, nor to variations among the various provinces in the services required.

In its 1981 report, the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements noted:

Since the purpose of equalization is to enable provinces to provide their residents a reasonably comparable level of public services with a reasonably comparable level of overall taxation, it would be desirable to take into account interprovincial differences relating to costs and needs in computing equalization payments... The difficulty, however, is to measure provincial costs and needs on a comparable basis. Although several provinces have recommended that equalization payments take such factors into account, none has proposed a specific solution to the measurement problems involved, which seem formidable indeed.

The Task Force is not at the moment in a position to make recommendations as to how the problems of measuring provincial costs and provincial needs might be overcome, and therefore concludes that, for the time being, equalization payments should continue to be determined exclusively on the basis of disparities in provincial fiscal capacity. We do, however, urge that work continue in the technical committees of federal and provincial officials on methods by which differential costs and needs might appropriately be reflected in an equalization formula based primarily on measures of fiscal capacity.³

In general, we agree with this Task Force conclusion, recognizing that it will be extremely difficult to find a reasonable system for the provision of equalization that will avoid the pitfalls of the present system. But we believe it is well worth pursuing with far more vigour than is now being displayed.

The central thrust of the Committee's report is that government expenditures intended to develop a region's economy are to be preferred in general to expenditures that only compensate for an existing disparity. But this distinction between expenditures to promote development and expenditures to compensate for disparities is rarely clear-cut. No region or sub-region is going to be able to maximize its developmental potential without an adequate supply of schools, hospitals, policing and other public sector infrastructure and services. To quote one witness, Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister of Finance, "Fiscal arrangements do not directly influence industrial location, but they do contribute to regional development in a fundamental way by assisting provinces to provide a higher standard of public services. [They] contribute to the provision of the basic economic infrastructure and basic social services which are essential in the long run to economic development. This assistance comes in a way which allows provincial governments wide latitude in the kind of development... they wish to foster." (1-32-11:6) The object of policy thus becomes to ensure that the system of equalization payments is as efficient an instrument as possible to promote this development and to meet our constitutional commitment.

³ *Fiscal Federalism in Canada, op. cit.*, p. 161.

Directed Transfers: The Shared-Cost Programs

One of the principal forms of federal-provincial co-operation has been the 'shared-cost' program, in which both levels of government participate in the program funding. Shared-cost programs came into use in Canada innocuously enough in 1900 with a program to assist the provinces to finance 4-H Club activities. By 1963, some 63 shared-cost programs had been initiated.

Today, these programs have been considerably consolidated and the nature of the terms and conditions applied to provincial activities have generally been lessened. For example, the Established Programs Financing of post-secondary education and health care is no longer a shared-cost program in the sense of reimbursing the provinces on the basis of the costs incurred. It does, however, through a per capita subsidy, pay for a substantial portion of provincial costs for programs, such as medicare, promoted by the federal government and is in this sense a 'shared-cost' program. The magnitude of these transfers remains enormous (See Table 12-3). When those transfers designed specifically to foster regional development under the General Development Agreements are included, federal commitments under shared-cost programs amounted to over \$8 billion in 1980-81, over 14 per cent of total federal expenditures.

Table 12-3: Estimated Federal Transfers to the Provinces, Territories and Municipalities
Fiscal Year 1980-81
(\$ millions)

Program	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	Total
Statutory Subsidies	9.7	.7	2.2	1.8	4.4	5.5	2.2	2.1	3.4	2.1	—	—	34.1
Fiscal Equalization	377.6	85.5	447.6	387.6	1,653.6	—	299.3	62.5	—	—	—	—	3,313.7
1971 Undis-tributed													
Income on Hand	.3	*	.8	1.4	13.1	18.8	1.8	1.0	3.1	4.7	—	—	45.0
Reciprocal Taxation	6.4	2.9	14.8	9.4	35.3	38.5	—	—	—	—	—	—	107.3
Public Utilities													
Income Tax Transfer	4.5	1.0	—	—	1.3	20.0	2.0	*	34.0	1.5	.3	.4	65.0
Youth Allowances													
Recovery	—	—	—	—	-161.6	—	—	—	—	—	—	—	-161.6
Prior Year Adjustments**													150.5
Total Fiscal Transfer Cash Payments	398.5	90.1	465.4	400.2	1,546.1	82.8	305.3	65.6	40.5	8.3	0.3	.4	3,533.5
Hospital Insurance	72.0	15.4	106.1	88.1	544.9	996.1	128.2	120.3	220.8	290.2	5.1	2.2	2,589.4
Medicare	24.7	5.3	36.4	30.3	187.1	342.0	44.0	41.3	75.8	99.7	1.7	.8	889.1
Post-Secondary Education	45.2	9.7	66.6	55.3	342.1	625.3	80.5	75.7	138.6	182.2	3.1	1.4	1,625.5
Extended Health Care	15.5	3.3	22.9	19.0	169.4	230.2	27.7	26.0	55.5	69.9	1.2	.6	641.2
Prior Year Adjustments**													38.0

Established Programs Financing Cash Payments	157.4	33.7	232.0	192.7	1,243.5	2,193.6	280.4	263.1	490.7	642.0	11.1	5.0	5,783.2
Canada													
Assistance Plan													
Health	50.8	11.8	62.5	78.6	541.4	508.1	67.8	66.1	150.0	254.9	1.6	8.7	1,802.3
Resources													
Fund	—	1.1	8.0	—	4.2	.2	.6	.7	.3	2.2	—	—	17.3
Other Health and Welfare	.9	.5	2.1	4.6	34.6	33.2	6.4	5.7	9.5	4.3	1.2	.4	103.4
Bilingualism in Education	1.3	.8	2.9	12.6	106.5	41.0	3.9	1.7	3.5	4.2	.1	.1	178.6
Economic Development	43.7	27.9	37.6	38.4	123.5	20.1	24.7	18.5	8.0	19.7	3.8	2.0	367.9
Crop Insurance	*	.6	.1	.1	2.6	8.8	8.1	33.2	20.7	1.8	—	—	76.0
Territorial Financial													
Agreements	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	215.5	52.3	267.8
Municipal Grants	1.7	.6	8.3	5.1	34.7	66.6	8.5	3.8	9.7	14.7	1.3	1.0	156.0
Total Other Cash Payments	98,443.3	121.5	139.4	847.5	678.0	120.0	129.7	201.7	301.8	223.5	64.5	2,969.3	
TOTAL CASH													
TRANSFERS	654.3	167.1	818.9	712.3	3,637.1	2,954.4	705.7	458.4	732.9	952.1	234.9	69.9	12,306.0

* Amount too small to be expressed.

** Distribution not available.

Source: *Federal Provincial Program and Activities, A Descriptive Inventory*, Government of Canada, Federal-Provincial Relations Office, January 1981, p. iii

From the perspective of regional development, these transfers are of considerable interest in two important, but contradictory ways. On the one hand, shared-cost programs act in a manner similar to equalization, enabling the provinces with the least developed tax bases to deliver more and better services than would otherwise be the case. By reducing the impact of regional disparities, these programs contribute to regional development. Moreover, by helping to establish national standards and ensuring the portability across Canada of certain government services, the shared-cost nature of the programs facilitates necessary economic adjustments and improves Canadians' freedom to live wherever they choose.

On the other hand, several of our witnesses argued that the transfers may distort provincial decisions, result in a less efficient allocation of provincial revenues than would be the case in their absence, and thereby skew provincial expenditure decisions. For provincial governments, shared-cost programs constitute offers they cannot refuse; for every fifty cents put up by a province, it receives a dollar's worth of program. As a result, it is argued, provincial governments are induced to make inappropriate decisions and expenditures to the detriment of their own economies and social programs.

We acknowledge that the potential to shift provincial priorities is present. But we are not convinced that the potential is often realized, or that the results are necessarily negative. Shared-cost programs have in the past been important and realistic expressions of the federal nature of government in Canada, and we conclude that the federal and provincial governments should continue to consider the use of shared-cost programs where, for reasons of maintaining or establishing national standards, such programs are merited.

We recognize that the federal government is currently seeking ways to reduce its commitments and increase its influence with respect to certain of the transfer programs. We would like to emphasize that the consequences of any reductions for the less developed regions of Canada should be given special consideration, and any changes should take account of the differing capacities and needs of the recipient provinces.

In Chapter 8 we considered the importance in joint federal-provincial undertakings of adequate recognition being given to the contributions of both levels of government. If these programs are to continue to function effectively, we think it important that shared-cost agreements include explicit provisions to ensure that the contributions of both levels of government are adequately represented to the public.

The systems of equalization payments and shared-cost programs enable all regions to provide reasonably comparable levels of public services and in this way they contribute to regional development.

CHAPTER 13

COMPETITION, TRADE, REGULATION

A plethora of government programs affects the operations of various sectors of the economy and, for better and worse, interferes with the natural operation of the Canadian marketplace. In some instances, such as in the case of competition and fair trade policies, this interference can serve to improve the efficiency of markets. In other cases, however, interference aimed at achieving specific economic, social and other goals can distort market operation. In this chapter we have limited ourselves to setting out some principles that are important if policies are to be made more efficient and less detrimental to regional economic development. We have selected as examples competition policy, trade policy, and economic regulation.

Competition Policy

Competition policy comprises that set of government regulations that strive to guarantee that the free market system functions fairly and efficiently. To some, this is taken to mean simply policies prohibiting the formation of monopolies. But in fact this policy area extends to include efforts to prevent all forms of unfair trade practices, including predatory pricing, restraint of competition and so on. Competition policy is therefore not unlike the rules of the road for the marketplace, and a sound policy is essential to the efficient functioning of Canadian markets.

Unfortunately, for a variety of reasons Canada has failed to generate an adequate competition policy. In some ways this has not proven totally debilitating. To a considerable extent, foreign competition has prevented the formation of many monopoly situations in Canada, and even without explicit rules the private sector has tended to 'play fair'.

But an effective competition policy can also encourage regional development. It is important to ensure that new and smaller competitors that may grow up in the least developed areas can compete on a fair basis with existing, and usually larger, Canadian and multi-national firms. Many of the least developed areas have relatively small populations. This means that firms starting up in these areas must immediately begin to compete with larger companies, which have developed in their own larger and often more prosper-

ous markets both in Canada and overseas. Without an effective competition policy, the smaller firms could be effectively crowded out of these larger, prosperous markets and even out of their own local markets by stronger established firms using unfair practices. This should not be allowed to occur.

In another vein, the small size of the least developed areas leaves them open to the development of internal monopolies — especially for goods and services that are not traded over long distances. During the early stages of development, these monopolies may be inevitable. But over the longer term, internal monopolies could in and of themselves distort the effective development of the areas of greatest disparity and stymie efforts to further their development.

An effective competition policy must therefore respect the development process in the least developed areas and yet assure efficient market operations. We understand that it is the government's intention to introduce in the near future legislation dealing with important structural aspects of the competition policy, including mergers, monopolies and conspiracies to restrict trade. In formulating the new competition policy, it will be important to bear in mind the needs and conditions in the least developed regions.

An effective competition policy is desirable for many reasons, one of which is that it can encourage economic development in the least developed regions.

Trade Policy

It is widely perceived that the National Policy of tariffs, by design or by accident, served to favour industrial growth in central Canada at the expense of development in the other regions. Although it seems fairly clear that, at least initially, this was the case, it is always difficult to know where truth leaves off and legend begins. Nevertheless, numerous commentators have suggested that by undoing existing barriers to trade, the economic development of Canada, and specifically of the least developed regions, could be accelerated.

Trade policy has, since Confederation at least, been a subject of great controversy in Canada, and we expect it to remain so. Keeping the debate alive, the Senate Committee on Foreign Affairs recently completed a study of the potential benefits of Canada's participation in a free-trade agreement with the United States, and we commend this report to all those interested in the subject.

Freer trade need not be restricted to trade between Canada and the United States. During the post-war period, with the help of the General Agreement on Tariffs and Trade, international trade has become much freer, and tariff-related barriers have declined in importance. This is a trend we welcome. Freer trade affords Canadians the opportunity to increase their output by competing as equals in international markets, a vital factor given Canada's small population. Moreover, freer trade enables Canadians to benefit from the lower cost and unique products of other economies. With freer trade, Canadians can derive greater benefit from comparative advantage, concentrat-

ing on doing those things they can do best. But they must be prepared to meet the challenges of international competition both abroad and within Canada.

Accordingly, the aim of government policy should be to encourage those industries in which Canada has a comparative advantage, and our regional development policies should contribute to this objective, not detract from it. As Professor Courchene pointed out, "Canada is reaching the stage where the amounts of money spent to counter... regional [disparities] and the policies deployed to prop up sagging industries are... endangering our international competitiveness." (4-30-5:8; 5A:20) It follows that regional development should be undertaken within a national context that recognizes the need for competitive cost and price structures in the international marketplace.

The movement toward freer trade is not, however, guaranteed to continue. In fact, the relative economic turmoil and strife of recent years has renewed calls for various forms of protectionism both in Canada and abroad. Quotas, procurement policies and other measures designed to restrict the free flow of commerce and capital have been used in recent years in Canada and by many of our major trading partners. Such measures should be resisted, because freer trade encourages general economic development; and anything that improves Canada's national economy will ultimately facilitate development in the special areas most in need.

While supporting the movement toward freer trade, we have also had to recognize that in very special circumstances it may be prudent to restrict access to Canadian markets for very short periods, either to stabilize Canadian markets and insulate them from short run shifts in international markets — a major concern in respect of basic commodities and agricultural products — or to permit Canadian industry a reasonable period of time to adjust to permanent shifts in international trading patterns brought about by the development of new processes or greatly increased capacity overseas. However, it is all too easy for such actions to become permanent features of our industrial landscape, and the result can be higher than necessary costs for Canadian consumers and industrial stagnation. These negative effects can far outweigh any possible benefits.

Such unwarranted costs can be avoided only by restricting the extent to which protectionist measures are used and by strictly limiting the periods over which they are employed. Accordingly, we would be prepared to accept restrictive trade practices, such as voluntary export restraints, quotas, special taxes and the like, only for very limited periods of time and in exceptional circumstances. They should be used in connection with other programs designed to bring about the industrial restructuring needed to eliminate the original cause of the trade restriction. To ensure that they are not extended, a termination or sunset date should be specified when the arrangement is put in place.

Regional development should be undertaken within a national context that recognizes the need for competitive cost and price structures in the international marketplace. Freer trade, by strengthening the national economy, will ultimately facilitate development in the less developed areas. When restrictive trade practices are found to be necessary, a termination date should be specified to ensure that the measure is not extended.

Economic Regulation

In addition to competition rules, a large number of other regulations now influence the operation of economic markets and decisions. Table 13-1 illustrates the extent to which such economic regulations have proliferated.

Table 13-1
The Scope of Economic Regulation
Estimated Number of Regulatory Statutes (1978)

	Federal	All Provinces
Financial markets and institutions	14	82
Agriculture and fisheries (including product standards)	27	152
Health and safety (excluding occupational health and safety)	16	155
General regulation of business activities	9	131
Occupational and business licensing	*	389
Transportation and communications	31	97

* These are largely areas of provincial jurisdiction. However, under a small number of statutes, the federal government licenses certain occupations, e.g., commercial pilots, air traffic control operators, and ships' officers. Source: *Synopsis and Recommendations from Responsible Regulation, An Interim Report by the Economic Council of Canada*, The Economic Council of Canada, November 1979, p. 6.

Regulation is a permanent feature of our economic environment. In some instances, such as marketing board rules, these regulations are designed to have specific economic consequences. (Whether they have these desired effects or not is an important question.) In other cases, such as environmental and safety regulations, the rules have been designed to accomplish other ends but have significant economic side-effects. However important their objectives, we cannot overlook the fact that regulations can severely affect the course and pace of economic development. They can contribute to inflationary pressures, result in misallocations of resources, strangle entrepreneurial initiative and thwart desirable economic development.

The regulatory topic is immense; it has been widely studied in the past and continues to be a subject of interest and debate. We have limited our attention to those aspects of regulation that directly influence regional economic development. Two facets of the issue were of greatest interest to us. Briefly, these may be summarized in terms of applicability and uniformity.

The Canadian economy is a highly diverse, heterogeneous piece of machinery. Even individual sectors of the economy vary considerably across Canada in terms of structure and operating conditions. Therefore, in spite of the difficulty, national programs should respect this diversity and be capable of modification to suit the varying conditions existing across Canada. If they are not, the consequences for some areas can be highly negative.

At the same time, it is important for the maintenance of an open, national economy that similar standards exist across the country in order to facilitate the free flow of goods, capital and labour. Varying regulations and requirements have been used by many countries to block free trade, and the effects can be the same within Canada. Thus, the question of uniformity conflicts in some ways with the need for flexibility in regulations to achieve maximum applicability in our diverse economy. Moreover, both can be important for the least developed regions.

Meeting the diverse needs of the various regions of Canada while maintaining the benefits of a Canadian common market are necessary objectives of all government policy in Canada, and not just regulatory policy. In terms of regulatory intervention, the problem is particularly acute due to the major roles played by federal, provincial and municipal governments. Local and provincial governments may implement regulations that serve to create artificial barriers to the marketing of goods and services in Canada. Local and provincial certification of professionals and trades groups creates barriers to the movement of individual Canadians, reducing the efficiency of the economy and limiting individual freedoms.

To borrow the analogy used earlier, just as competition policy can improve the flow of goods and services through the Canadian economy by providing reasonable rules of the road to speed traffic, economic regulations can slow the flow of traffic, cause accidents and waste energy. The economic traffic in Canada must be made to flow as freely, safely and efficiently as possible if Canadians are to compete in the future.

This Committee recognizes that regulatory intervention in certain areas is inevitable and desirable in Canada. But regulatory intervention need not continue to balkanize the Canadian economy, create excess costs for Canadian producers, and distort the functioning of Canadian markets. We are convinced that there is tremendous scope for Canadian governments at both levels to reduce the differences in their regulatory regimes and to create more efficient regulatory mechanisms. We believe that regulatory interventions should be designed to have minimal negative effects on the functioning of Canadian markets and should not be used to inhibit the free movement of goods, services, capital and individuals across Canada. To this end, the federal and provincial governments should seek to standardize regulations in all sectors to as great an extent as possible.

Regulatory interventions should be designed to have minimal negative effects on the functioning of Canadian markets and should not be used to inhibit the free movement of goods, services, capital and individuals across Canada.

APPENDICES

- **Appendix A:
Income and
Employment—
Symptoms of the
Malaise**
- **Appendix B:
Regional Diversity**
- **Appendix C:
Witnesses Who
Appeared before the
Committee**

APPENDIX A

INCOME AND EMPLOYMENT — SYMPTOMS OF THE MALAISE

Regional Incomes

The problem of Canadian regional disparities is both remarkably persistent and consistent. Professor Alan Green reviewed the history of regional development in Canada, and commented:

A quick review reveals two outstanding aspects of the process of economic growth in Canada between 1890 and 1956. The first is the persistence over the 66-year period of regional inequalities in average output. By 1956, the weighted dispersion of output per capita was about the same as it was in 1890. Also, with a few exceptions, the provinces with the highest average output in 1890 still had the highest in 1956 and those with the lowest continued, throughout, to hold that unenviable honour. The second is the variation in regional inequality over the period; although provincial positions on the income scale were relatively fixed, differentials between the top provinces and the bottom first widened and then narrowed. In particular a divergence in average output was observed between 1890 and 1910, followed by a period of relatively high level inequality and then a tendency towards convergence after 1929.¹

The post-1929 convergence to which Professor Green refers has in fact continued through the post-war years and the 1970s. Table A-1 illustrates the movement in personal income over this period for various broadly defined regions, and Table A-2 illustrates the more significant convergence in wages and salaries in the recent past.

In looking at such tables, the reader should bear two points in mind. First, and perhaps most important, these definitions of regions are very broad and conceal more than they reveal. Every region of Canada, regardless of its

¹ Alan G. Green, *Regional Aspects of Canada's Economic Growth* (Toronto: University of Toronto Press, 1971), p. 61.

Table A-1
The Income Story

	% of national average			Average Annual Change	
	1959	1969	1979	1959-69	1969-79
Atlantic — Income per Capita	67.0	69.8	73.3	6.9	12.4
— Disposable Income per Capita	68.1	72.1	75.4	5.9	11.6
Quebec — Income per Capita	86.7	90.3	93.7	6.8	12.2
— Disposable Income per Capita	91.6	92.1	90.9	5.9	11.6
Ontario — Income per Capita	118.7	115.6	107.9	6.1	11.0
— Disposable Income per Capita	116.8	112.8	108.1	5.1	11.3
Prairies — Income per Capita	95.4	95.6	101.0	6.4	12.4
— Disposable Income per Capita	96.4	98.3	103.9	5.6	12.4
British Columbia — Income per Capita	116.3	106.6	110.3	5.4	12.2
— Disposable Income per Capita	119.7	104.8	110.4	4.3	12.3
CANADA	100	100	100	6.4	11.8

Table A-2
Average Weekly Wages and Salaries
(Industrial Composite)*

	1970		1980	
	Level	% of National	% of Level	National
Atlantic	107.65	84.6	275.45	86.8
Quebec	123.11	96.7	315.35	99.4
Ontario	131.48	103.3	311.45	98.1
Prairies	121.80	95.7	320.48	101.0
British Columbia	139.40	109.5	363.51	114.5
CANADA	127.31	100.0	317.38	100.0

* Does not include Forestry, Fishing and Trapping.

average level of development, contains areas of great prosperity and development. But there are also areas of lesser development and more profound disparity. This is well illustrated by comparing the data in Table A-3 with the results of a recent Conference Board study of wages in selected occupations in major Canadian cities. Briefly, this study demonstrated a dramatic narrowing of the wage differences between Toronto and other metropolitan areas in Canada (with the exception of Vancouver which has much higher wages than any other city). For example, whereas the mean wage for these selected occupations in Saint John, New Brunswick was 16 per cent below that in Toronto in 1970, in 1979 that average wage actually exceeded the Toronto

average by 2 per cent. Despite this narrowing noted in the major cities, as Table A-4 shows, the gap in average industrial wages and salaries between the Ontario and the Atlantic regions remains very large.

The second point is also nicely illustrated by the Conference Board study. That is, significant differences in the cost of living in various cities makes it very difficult to compare incomes directly. Table A-4 shows, for example, that while wages in Halifax tended to lag behind those in Toronto, it is sufficiently less costly to live in Halifax that the lower paid Haligonian may be better off in real terms than his Toronto counterpart. Such differences in living costs reflect another aspect of the diversity of the Canadian economy.

Gaps in wages are just one part of the larger disparity story, however. The income data shown in Figure A-5 illustrate the deeper discrepancies that exist in average incomes across Canada. These income gaps are much wider than the actual wage gaps, and the reason is straightforward. Income is the product of the wage paid and the amount of employment, and employment disparities across Canada are much more severe, and less amenable to resolution, than any other disparity.

Table A-3 — Estimated Relative Earnings, as a Percentage of Toronto, 1970 and 1979

	St. John's	Halifax	Saint John	Montreal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Carpenter, 1970	78	89	82	94	96	89	108	115
Maintenance 1979	86	97	93	96	97	110	123	132
Electrical 1970	86	87	90	93	95	99	107	112
Repairer 1979	94	97	106	95	96	110	107	124
Labourer, Non- 1970	70	87	89	94	99	92	103	114
Production 1979	79	93	100	97	95	100	103	127
Industrial 1970	82	76	87	98	91	97	95	127
Truck Operator 1979	87	100	105	101	92	101	104	132
Accounting 1970	83	86	77	95	96	91	95	100
Clerk, Jr. 1979	94	94	102	100	105	113	107	123
Clerk, General 1970	79	83	77	88	83	83	89	97
Office, Jr. 1979	96	94	94	103	100	104	108	119
Draftsman/ 1970	82	93	96	91	84	91	100	103
woman, Jr. 1979	89	100	111	104	98	108	113	116
Secretary, Jr. 1970	81	92	87	95	93	89	97	97
1979	96	94	103	102	95	108	108	117
Typist, Jr. 1970	79	87	76	91	87	85	94	97
1979	97	88	99	98	100	106	106	115
Data Entry 1970	86	88	79	95	88	77	93	102
Operator, Jr. 1979	102	91	101	100	100	99	108	123
Maintenance 1970	80	87	84	92	92	99	99	106
Machinist 1979	100	102	101	100	100	114	104	127
Stationary 1970	81	86	87	90	89	87	98	121
Engineer, 4 Cl. 1979	97	94	101	93	102	100	105	136
Truck 1970	66	76	76	93	83	81	96	117
Driver 1979	82	87	93	98	98	97	106	122
Welder, 1970	80	94	95	96	102	104	111	124
Maintenance 1979	86	103	119	101	99	112	114	130
Arithmetic 1970	80	86	84	93	91	90	99	109
Mean 1979	92	95	102	99	98	106	108	124

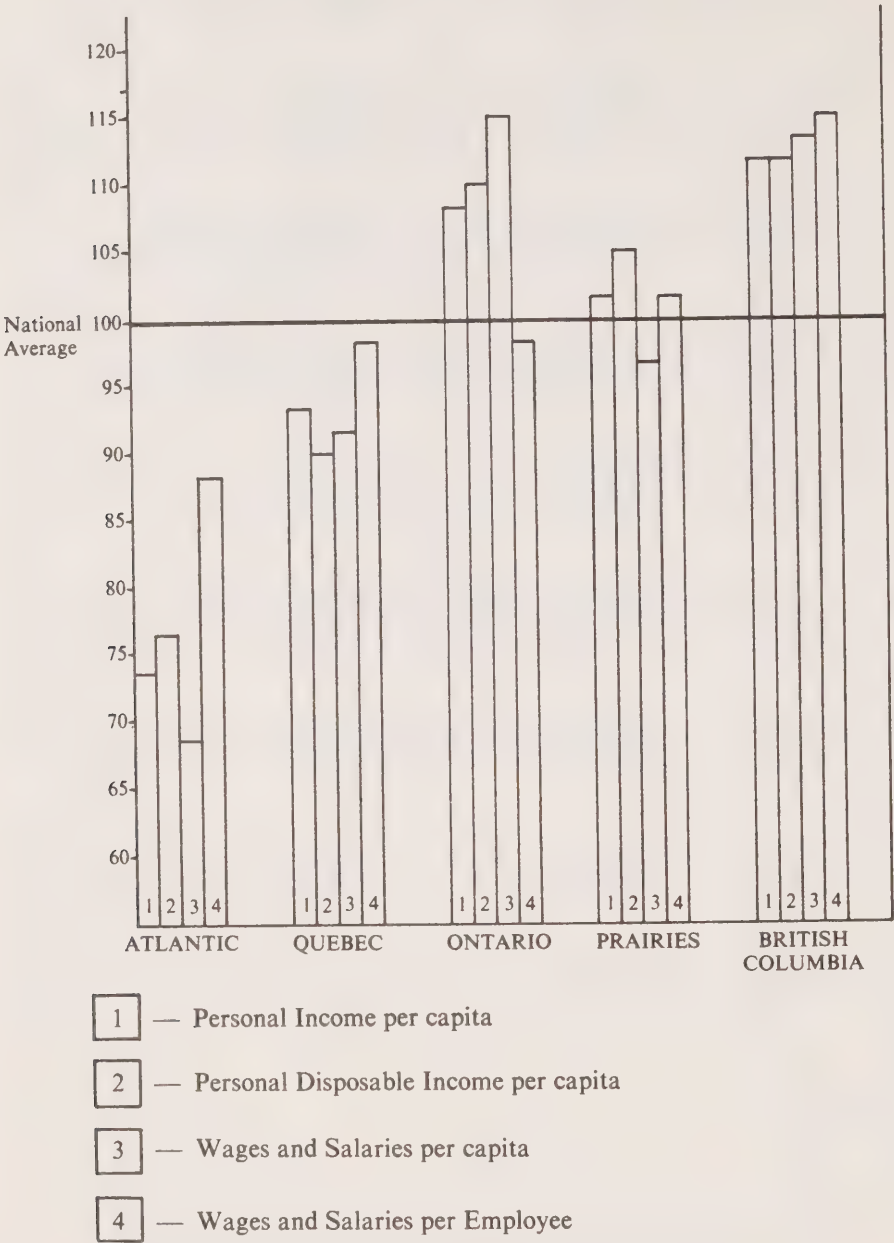
Source: J. Frank, *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, The Conference Board of Canada, September 1981, pp.6-7.

Table A-4 — Income and Living Cost Differences, Major Cities in Canada, 1979

	Toronto	St. John's	Halifax	Saint John	Montreal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Apartment Dweller									
Cost of Living	\$13,534	\$13,129	\$13,185	\$12,874	\$12,229	\$12,183	\$13,144	\$13,729	\$13,891
Income Tax	3,308	2,933	3,019	3,487	3,967	3,257	3,766	3,541	4,866
Total Cost of Living	16,842	16,062	16,204	16,361	16,196	15,440	16,910	17,270	18,757
Gross Income	20,000	18,400	19,000	20,400	19,800	19,600	21,200	21,600	24,800
Discretionary Income	\$ 3,158	\$ 2,338	\$ 2,796	\$ 4,039	\$ 3,604	\$ 4,160	\$ 4,290	\$ 4,330	\$ 6,043
Relative Gross Income to Total Cost of Living	1.00	.96	.99	1.05	1.03	1.07	1.06	1.05	1.11
Home Owner									
Cost of Living	\$22,366	\$21,682	\$21,003	\$20,099	\$20,339	\$21,429	\$21,408	\$21,767	\$23,235
Income Tax	6,357	5,815	5,962	6,803	7,797	6,390	7,313	6,950	9,533
Total Cost of Living	28,723	27,497	26,965	26,902	28,136	27,819	28,721	28,617	32,768
Gross Income	30,000	27,600	28,500	30,600	29,700	29,400	31,800	32,400	37,200
Discretionary Income	\$ 1,277	\$ 103	\$ 1,535	\$ 3,698	\$ 1,564	\$ 1,581	\$ 3,079	\$ 3,783	\$ 4,432
Relative Gross Income to Total Cost of Living	1.00	.96	1.01	1.09	1.01	1.01	1.06	1.08	1.09

Source: J. Frank, *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, The Conference Board of Canada, September 1981, p.46.

Figure A-5



Unemployment: The Cruellest Symptom

In Canada, employment is the primary source of personal income and determines, to a considerable extent, economic well-being. But employment is important for reasons extending well beyond straightforward economics. Throughout history, people have identified themselves with their employment; family names often reflected the role played by the individual in the economy. In addition, occupations constitute vital components of our individual sense of identity, self-esteem and pride. To be without employment can lead to a loss of social identity and self-worth.

Unemployment is thus both a cruel social symptom of regional disparities and their most profound economic cause. In Table A-6 we set out, in three separate steps, the relative disparities between provinces in terms of employment. Once again, these tables both reveal and conceal the relatively high levels of employment within certain areas of each province and the unacceptably high levels of unemployment in other areas.

Table A-6 – Labour Force Disparities: 1980

	STAGE I		STAGE II				STAGE III			
	Population of Labour Force Age ¹		Participation		Labour Force		Employment			
	% of Total	% National Average	Rate	% National Average	% of Population	% National Average	% of Labour Force	% National Average	Employed as % of Pop.	% of National Average
Canada	75.3%	100.0	64.0	100.0	48.2	100.0	92.5	100.0	44.6	100.0
Newfoundland	69.3	92.1	53.1	83.0	36.8	76.4	86.1	93.1	31.7	71.2
Prince Edward Island	72.6	96.4	59.5	93.0	43.2	89.6	89.2	96.4	38.7	86.9
Nova Scotia	73.7	97.9	57.9	90.5	42.7	88.6	91.2	98.6	38.5	86.4
New Brunswick	73.0	96.9	56.0	87.5	40.9	84.9	88.9	96.1	36.4	81.6
Quebec	76.9	102.2	61.1	95.5	47.0	97.5	90.1	97.4	42.3	95.0
Ontario	76.3	101.3	66.8	104.4	51.0	105.8	90.7	98.1	47.4	106.5
Manitoba	73.2	97.2	64.6	100.9	47.3	98.1	94.5	102.2	44.6	100.0
Saskatchewan	72.7	96.5	62.9	98.3	45.7	94.8	95.6	103.4	43.7	98.0
Alberta	73.3	97.4	70.3	109.8	51.5	106.9	96.3	104.1	50.0	111.8
British Columbia	76.1	101.1	63.7	99.5	48.5	100.6	93.2	100.8	45.2	101.4

¹ Over 15 years old.

The three steps of the employment picture represent most vividly the regional development disparities across Canada. Although all the provinces are displayed, we can best illustrate the scope of the problem by contrasting Newfoundland's situation with the national average through each of these stages. None of these stages is independent of course. High levels of prolonged unemployment, for example, result in lower participation rates and also contribute to a tendency to move out in search of employment elsewhere, thus reducing the proportion of the population of labour force age.

Stage I illustrates the most basic information, the proportion of the population that is eligible for permanent, full time employment — according to Statistics Canada's definition, those over fifteen years of age. Even at this basic level there are significant regional differences, with Newfoundland's population relatively less eligible for employment than that any other province. In fact, compared to the national average, Newfoundland has almost 8 per cent fewer individuals of working force age, a significant deficit in terms of generating income in the province.

The picture worsens in Stage II, in which the labour force calculations are displayed. Relatively fewer Newfoundlanders declared themselves to be members of the labour force — that is to be either employed or actively seeking employment. The Newfoundland participation rate is a full 17 per cent below the national rate and this, combined with the smaller labour force base shown in Stage I, results in a much smaller labour force-to-population ratio in the province. Only 36.8 per cent of Newfoundlanders were members of the labour force compared to 51.5 per cent of British Columbians and 51 per cent of Ontario residents. Nationally, 48.3 per cent of all Canadians are members of the labour force. To put this figure in perspective, even if Newfoundlanders who are now members of the labour force suffered from the same unemployment rate as other Canadians and earned the same wages, wage income per capita in Newfoundland would still be over 23 per cent below the national level.²

Unfortunately, the unemployment rate in Newfoundland is significantly above the national average. Whereas the 1980 national unemployment rate stood at 7.5 per cent, Newfoundlanders were afflicted by unemployment levels of 13.9 per cent. This poor employment result, when coupled with the lower labour force levels, results in Newfoundland having an employment-to-population ratio of just 31.7 per cent, well below the next lowest levels of 38.5 per cent and 38.7 per cent in Nova Scotia and Prince Edward Island respectively.

We have considered Newfoundland only because it is the most extreme example. But within every province are pockets of even more serious underemployment, resulting in economic hardship and waste. The key to remedying this problem and eliminating the hardship lies in economic development: the matching of available workers with productive capital to produce goods and services and to generate income. With more jobs will come greater involvement in the labour force and improved prosperity. Perhaps even more important, employment will bring a greater sense of individual and social pride and satisfaction.

² Although under these circumstances it is expected that the participation rate would rise significantly in Newfoundland, thus narrowing this gap.

APPENDIX B

REGIONAL DIVERSITY

This appendix sets out some data illustrating the major differences — economic, social, demographic — among the regions of Canada. Regional disparity can sometimes be measured, but it is always felt by those who are victims of economic, social or perceived political inequality. Traditionally, economic indicators such as per capita income, participation rate and unemployment rate have been used to measure disparities; thus most emphasis has been placed on the economic situation in a region.

Social indicators such as family structure, suicide rates and health standards have not often been used in conjunction with economic indicators to measure the full range of differences between regions. According to O.J. Firestone, this may be a mistake since “in economic analysis, and particularly in regional analysis, explanations are offered in economic terms when in fact, many of the elements are non-economic—cultural, social, political and psychological”.¹

Several tables deal with the conventional economic indicators. In addition, we have provided tables showing certain social indicators and comparisons with other industrialized countries in order to give a more balanced view of the disparities between regions in Canada and between Canada and other western countries.

Demographic Information

Tables B-1, 2 and 3 show the growth in Canadian and provincial populations between 1891 and 1980. The largest increase in population in the west and British Columbia was during the settlement phase of 1891 to 1921. In general, the central and Atlantic provinces grew at a faster pace between 1931 and 1961. As a percentage of the total Canadian population, the populations of the Atlantic and central provinces have shrunk while that of the western provinces (in particular the prairie provinces) has grown; however, in real numbers, Ontario and Quebec remain the most populous provinces and will continue to have more than 50 per cent of Canada's population for the foreseeable future.

Table B-4 indicates the source of population increases in the country as a whole and in each province. In general, the rate of natural increase in

¹ O.J. Firestone, *Regional Economic and Social Disparity*, p. 215.

Table B-1 - Population Statistics

Year	Canada	New-foundland	P.E.I.	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia
1891	4,833,200	—	109,100	450,400	321,300	1,488,500	2,114,300	152,500	—	—	98,200
1901	5,371,300	—	103,300	459,600	331,100	1,698,900	2,182,900	255,200	91,300	73,000	178,700
1911	7,206,600	—	93,700	492,300	351,900	2,005,800	2,527,300	462,400	492,400	394,300	392,500
1921	8,787,900	—	88,600	523,800	387,900	2,360,500	2,933,700	610,000	757,500	588,500	524,600
1931	10,376,700	—	88,000	512,800	408,200	2,874,700	3,431,700	700,100	921,800	731,600	694,300
1941	11,506,700	—	95,000	578,000	457,400	3,331,900	3,787,700	729,700	896,000	796,200	817,800
1951	14,009,400	361,400	98,400	642,600	515,700	4,055,700	4,597,600	776,500	831,700	939,500	1,165,200
1961	18,238,300	457,900	104,000	737,000	597,900	5,259,200	6,236,100	921,700	925,200	1,332,000	1,629,100
1971	21,568,300	522,100	111,600	789,000	634,600	6,027,800	7,703,100	988,200	926,200	1,627,900	2,184,600
1980	23,914,400	579,900	124,300	852,500	707,100	6,303,400	8,570,400	1,028,300	969,200	2,078,500	2,636,500

Table B-2

Percentage increase in population

Year	Canada	New-foundland	P.E.I.	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia
1891 to 1921	81.8	—	-18.8	16.3	20.7	58.6	38.8	300.1	729.7 (1901 to 1921)	706.2 (1901 to 1921)	434.2
1931 to 1961	75.8	26.7 (1951 to 1961)	18.2	43.7	46.5	82.9	81.7	31.7	0.37	82.1	134.6
1971 to 1980	10.9	11.1	11.4	8.5	11.4	4.6	11.3	4.1	4.6	27.7	20.1

Source: Statistics Canada 91-201 and M.C. Urquhart and K.A.H. Buckley, *Historical Statistics of Canada* (Toronto: Macmillan, 1965).

Table B-3 - Provincial Populations as % of Canadian Total

Year	New-foundland	P.E.I.	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia
1891	—	2.25	9.31	6.64	30.79	43.74	3.15	—	—	2.03
1901	—	1.92	8.55	6.16	31.62	40.64	4.75	1.69	1.35	3.32
1911	—	1.30	6.83	4.88	27.83	35.06	6.41	6.83	5.47	5.44
1921	—	1.00	5.96	4.41	26.86	33.38	6.94	8.61	6.69	5.96
1931	—	0.84	4.94	3.93	27.70	33.07	6.74	8.88	7.05	6.69
1941	—	0.82	5.02	3.97	28.95	32.91	6.34	7.78	6.91	7.10
1951	2.57	0.70	4.58	3.68	28.94	32.81	5.54	5.93	6.70	8.31
1961	2.51	0.57	4.04	3.27	28.83	34.19	5.05	5.07	7.30	8.93
1971	2.42	0.51	3.65	2.94	27.94	35.71	4.58	4.29	7.54	10.12
1980	2.42	0.51	3.56	2.95	26.35	35.83	4.29	4.05	8.69	11.02

Table B-4 – Components of Population Growth

Province/ Territory	Natural Increase % of Population	Net Interprovincial Migration % of Population	Net Migration % of Population	Total Growth
Canada				
1951	1.89	—	1.14	426,102
1961	1.80	—	-0.02	325,107
1971	0.90	—	0.24	246,025
1980 P	0.83	—	0.21	252,897
Newfoundland				
1951	2.47	0.77	0.61	11,191
1961	2.75	-0.11	-0.44	10,608
1971	1.82	0.17	0.19	10,530
1980 P	1.38	-0.23	-0.31	6,196
P.E.I.				
1951	1.79	3.04	2.89	-4,698
1961	1.66	0.84	0.50	2,267
1971	0.94	0.25	0.35	1,453
1980 P	0.77	-0.75	-0.79	-2,200
Nova Scotia				
1951	1.80	-0.31	-0.20	10,300
1961	1.83	-0.30	-0.58	9,157
1971	0.93	-0.04	0.05	7,565
1980 P	0.68	-0.14	-0.16	4,273
New Brunswick				
1951	2.25	-0.31	-0.35	9,827
1961	1.96	-0.52	-0.78	7,061
1971	1.10	0.09	0.16	8,067
1980 P	0.78	-0.34	-0.37	2,960
Quebec				
1951	2.18	-0.22	0.65	115,322
1961	1.88	0.03	-0.04	96,574
1971	0.74	-0.33	-0.29	27,272
1980 P	0.86	-0.37	-0.41	28,019
Ontario				
1951	1.63	0.07	2.17	175,100
1961	1.66	0.06	0.21	117,329
1971	0.90	0.18	0.60	116,240
1980 P	0.72	-0.38	-0.14	50,530

P=Preliminary

population (i.e., births minus deaths) has dropped significantly from the 1950s to the 1980s. The Canadian average is now less than 1 per cent — a reflection of changing values and family patterns everywhere in the western world. There has been a trend to migration from the Atlantic provinces and Quebec over the past thirty years; British Columbia on the other hand, has been a strong net recipient of interprovincial migration. Immigration has accounted for a decreasing percentage of the population growth; and whereas much of the immigrant population went to Ontario in the 1950s and 1960s, it is now heading for the west — in particular, Alberta and British Columbia.

Table B-4 (cont'd)

Province/ Territory	Natural Increase % of Population	Net Interprovincial Migration % of Population	Net Migration % of Population	Total Growth
Manitoba				
1951	1.78	0.33	1.25	426,102
1961	1.70	-0.03	0.18	325,107
1971	0.98	-0.89	-0.56	246,025
1980 P	0.75	-1.09	-0.61	252,897
Saskatchewan				
1951	1.86	-0.80	-0.66	11,191
1961	1.78	-1.07	-1.34	10,608
1971	0.88	-2.07	-2.09	10,530
1980 P	0.95	-0.13	0.03	6,196
Alberta				
1951	2.19	-0.02	0.98	-4,698
1961	2.22	0.54	0.49	2,267
1971	1.15	0.21	0.42	1,453
1980 P	1.24	1.83	2.54	-2,200
British Columbia				
1951	1.46	0.66	1.59	10,300
1961	1.44	0.13	0.17	9,157
1971	0.76	1.47	1.64	7,565
1980 P	0.73	1.43	1.93	4,273
Yukon				
1951	2.87	—	-0.92	9,827
1961	3.15	0.68	0.32	7,061
1971	1.99	3.24	3.51	8,067
1980 P	1.64	0.67	0.67	2,960
N.W.T.				
1951	2.36	—	0.48	115,322
1961	3.91	0.86	0.75	96,574
1971	3.09	3.62	3.95	27,272
1980 P	2.02	-1.80	-1.72	28,019

P = Preliminary

Over the five-year period depicted in Table B-5, the number of dependent children decreased nationally by 484,720 while the number of dependent adults (over age 65) increased by 257,930. A declining birthrate in Canada accounts for the drop in the number of dependent children up to 14 years of age, however, the aging population has increased the number of persons over the age of 65 in every province — almost doubling the number of such persons from 1971 to 1976 across the country.

The overall dependency ratio has declined nationally by 0.122 because the dependent population has been offset by an increase of 2,510,333 persons of working age. However, it should be noted that New Brunswick and Nova Scotia have shown substantial increases in their dependency ratios (0.258 and 0.083 respectively) mainly due to a drop in the number of adults of working age in New Brunswick and a significant jump in the number of dependent children in Nova Scotia (+ 59,659).

Table B-5 – Dependency Ratios 1971 and 1976

PROVINCE	1 Age 0-14	2 Age 65+	3 Age 15-64	Ratio 1+2÷3
Newfoundland				
1971	194,580	32,075	270,110	0.839
1976	187,765	36,535	333,430	0.672
P.E.I.				
1971	35,410	12,345	58,355	0.818
1976	33,225	13,235	71,755	0.647
New Brunswick				
1971	203,105	54,710	753,500	0.342
1976	193,100	61,070	423,075	0.600
Nova Scotia				
1971	164,071	72,470	475,740	0.497
1976	223,730	80,730	524,100	0.580
Quebec				
1971	1,785,535	413,015	3,829,220	0.574
1976	1,550,340	481,355	4,202,755	0.483
Ontario				
1971	2,208,485	644,410	4,850,195	0.588
1976	2,073,785	738,925	5,451,760	0.515
Manitoba				
1971	286,795	95,555	605,895	0.631
1976	265,115	106,565	649,845	0.571
Saskatchewan				
1971	560,860	94,805	551,005	1.189
1976	248,015	102,175	571,140	0.613
Alberta				
1971	1,029,020	118,745	994,620	1.153
1976	503,130	137,935	1,196,995	0.535
British Columbia				
1971	785,415	205,010	1,369,640	0.723
1976	595,120	242,050	1,629,440	0.513
CANADA				
1971	6,380,895	1,744,410	12,583,752	0.645
1976	5,896,175	2,002,340	15,094,085	0.523

Source: 1971 and 1976 Census.

Finally, Table B-6 shows that the trend in the five-year period between 1971 and 1976 has been toward rural residency. The division of population between urban and rural living has changed slightly — -0.6 in cities and towns and + 0.5 in rural regions. The slight shift to rural areas is most apparent in

Table B-6 – Population Statistics: Urban/Rural Division 1976 and 1976

	Total Population	Urban Pop. as % of Total	Rural Pop. as % of Total
Newfoundland	522,100 557,725	57.2 58.8	42.8 41.1
P.E.I.	111,645 118,230	38.3 37.1	61.7 62.8
Nova Scotia	788,960 828,570	56.7 55.8	43.3 44.1
New Brunswick	634,560 677,250	56.9 52.3	43.1 47.6
Quebec	6,027,765 6,234,445	80.6 79.1	19.4 20.8
Ontario	7,703,105 8,264,465	82.4 81.1	17.6 18.8
Manitoba	988,245 1,021,510	69.5 70.0	30.5 30.0
Saskatchewan	926,245 921,325	52.9 55.4	47.0 44.5
Alberta	1,627,875 1,838,035	73.5 75.0	26.5 24.9
B.C.	2,184,620 2,466,605	75.7 76.9	24.3 23.0
Yukon	18,390 21,835	61.0 60.9	38.9 39.0
N.W.T.	34,810 42,610	48.3 49.6	51.6 50.3
CANADA	21,568,310 22,992,665	76.1 75.5	23.9 24.4

Source: Statistics Canada 1976 and 1976 Census.

New Brunswick (+ 4.5 per cent). Perhaps surprisingly, Ontario and Quebec have followed this trend also (+ 1.2 per cent and + 1.4 per cent respectively) while the three prairie provinces have shown a tendency to urbanization. One explanation for this trend may be the development of bedroom communities outside of municipalities but within commuting distance for workers. In other words, the development may be more definitional than real.

International Comparisons

When Canada is compared with other western industrialized countries, it is apparent that we are enjoying social and economic well-being. Table B-7

Table B-7 – International Comparisons

Country	Population (millions)	Population density per sq mi	Gross domestic product	Per capita income	Life expectancy at birth	Infant mortality per 1000 births (1977)	Physicians per 100,000 (1977)	Literacy rate (1977)	Teachers per 1,000 (1977)
Canada	23.688 (1979)	6.10 per sq mi	\$288.56 billion (1979)	\$7,572 (1978)	69.34 male 76.36 female (1972)	12.4	178	98%	40
Belgium	9.849	835.39 per sq mi	\$96.91 billion (1978)	\$9,025 (1978)	67.79 male 74.21 female (1972)	11.9	211	99%	40
Denmark	5.118	299.54 per sq mi	\$55.89 billion (1978)	\$9,869 (1978)	71.15 male 76.8 female	8.9	204	99%	51
France	53.478	250.17 per sq mi	\$471.59 billion	\$7,908 (1978)	69.2 male 77.2 female (1976)	11.4	164	99%	41
West Germany	61.302	639.88 per sq mi	\$758.96 billion (1979)	\$9,278 (1978)	68.62 male 75.21 female	15.5	204	99%	35

Table B-7 – International Comparisons (cont'd)

Country	Population (millions)	Population density	Gross domestic product	Per capita income	Life expectancy at birth	Infant mortality per 1000 births (1977)	Physicians per 100,000 (1977)	Literacy rate (1977)	Teachers per 1,000 (1977)
Ireland	3.365	121.8 per sq mi	4 billion (1978)	\$2,711 (1977)	68.77 male 73.52 female (1972)	15.7	116	99%	30
Italy	56.877	487.52 per sq mi	\$260.11 billion (1978)	\$3,076 (1977)	68.97 male 74.88 female (1972)	17.6	208	94%	42
Japan	115.880	800.24 per sq mi	\$973.90 billion (1978)	\$7,153 (1978)	72.15 male 73.8 female (1976)	8.9	119	99%	25
United Kingdom	55.901	592.48 per sq mi	\$309.65 (1978)	\$4,955 (1978)	67.8 male 73.8 female (1970)	14.0	153	99%	45
United States	222.020	119 per sq mi	\$2,343.56 (1979)	\$8,612 (1978)	68.7 male 76.5 female (1975)	14.0	176	99%	43

Source: *The World Almanac and Book of Facts, 1981.*

compares several social and economic indicators in 10 member countries of the Organization for Economic Co-operation and Development. Because of Canada's relatively small population and huge size, we have the lowest population density by far of these 10 countries; even the U.S.A., the most similar basis for comparison, has 113 more people per square mile.

Although Canada's population ranks seventh among the 10 countries being compared, our gross domestic product in 1978 was sixth, ahead of Italy, and the per capita income of Canadians ranked sixth as well.

Life expectancy is higher than average in Canada and our infant mortality rate is considerably lower than that of West Germany, Ireland, Italy, the United Kingdom and the U.S.A. As well, we enjoy higher than average health and education services.

A more specific comparison of Canada with our closest neighbour (Table B-8) indicates that Canada fares well in the North American context also. Although we have only one-tenth the GNP of the U.S.A. and one-ninth the population, the average Canadian enjoys a comparable standard of living. The per capita GNP in Canada is slightly less (\$379) than that in the U.S.A.; however, the hours of work in Canada and real hourly compensation have improved more, vis-à-vis our situation in 1967, than in the United States.

Unemployment, however, is higher. The spread of unemployment rates is greater in Canada (a difference of 11.5 percentage points between Alberta and Newfoundland but only 7.5 between Alaska and New Hampshire). However, the spread in per capita income is far greater in the U.S.A. between regions (a difference of \$5085 in the U.S.A. compared to \$3457 in Canada).

Table B-8 – Canada/USA Comparisons

Point of Comparison	Canada	USA
GNP (1978)		
Total in current dollars	217,700,000	2,117,700,000
Total in constant (1977) dollars	202,600,000	1,971,500,000
Consumer Price Index for Selected Items (1979)*		
Total	221.0	217.4
Food	261.8	234.5
Clothing	174.9	166.6
Housing	224.6	227.6
Transportation	206.7	212.0
Selected Indexes of Manufacturing Activity (1979)*		
Output per hour	156.3	129.2
Compensation per hour (national currency)	312.8	250.8
Real hourly compensation	141.5	115.3
Unit labour costs	200.2	194.1
Employment	108.5	108.1
Hours	105.5	107.0

*1967=100

Source: *Statistical Abstract of the United States: 1980 National Data Book and Guide to Sources*, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of Census.

Table B-8 – (cont'd)

Point of Comparison 1979	compared to national average			
	CANADA		USA	
Income per capita (current dollars)	average	\$8,623	average	\$9,002
	highest	+\$1,198	highest	+\$2,250
	lowest	-\$2,253	lowest	-\$2,835
Unemployment rate	average	7.5	average	5.8
	highest	+7.9	highest	+4.3
	lowest	-3.6	lowest	-3.6
Participation rate	average	63.6	average	63.3
	highest	+5.8	highest	+11.8
	lowest	-10.9	lowest	-5.1
	female	50.4	female	59.1
	male	85.4	male	85.4
	female as % of labour force	36.9	female as % of labor force	41.6

Source: *Statistical Abstract of the United States: 1980 National Data Book and Guide to Sources*, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of Census.

Tables B-9(a) and (b) compare per capita income in 10 western industrialized countries and among the 10 provinces in Canada. Between 1972 and 1978, the range or amount of difference in per capita income decreased with respect to the countries but increased slightly with respect to the provinces. However, per capita income within this country varies less than between the countries of the western world.

Quality of Life

As Tables B-7 and B-8 show, Canada compares well with other western industrialized countries in terms of economic strength and social services. Table B-10 demonstrates the ranges within Canada of certain measures of the quality of life — education, family structure and crime rates.*

Nationally, almost 19 per cent of the population has less than grade 9 education but almost 9 per cent have a university degree. Newfoundland shows the lowest levels of education — over 27 per cent with less than grade 9 and 7 per cent with a university degree. Ontario has the highest percentage of university-educated people (10 per cent) and only 17 per cent of the population have less than grade 9. In general, the populations of the Atlantic provinces and Quebec have lower levels of education than those in the western provinces and Ontario.

Family structure, marriage and divorce rates are often considered indicators of the quality of life in a community. As in many other western countries, the institution of marriage has undergone considerable pressure in Canada in

* The statistics for Yukon and N.W.T. are recorded but not analyzed because of their small populations and the resultant lower data reliability.

TABLE B-9(a)
International range of per capita income

Country	GNP Per Capita (\$US)		Highest to Lowest Ratio		% increase
	1972	1978	1972	1978	1972 to 1978
Denmark	3,670	10,580	1:3.5	1:2.8	188.3%
Fed. Rep. Germany	3,390	10,300			203.8
United States	5,590	9,770			74.8
Belgium	3,210	9,700			202.2
France	3,620	8,880			145.3
Canada	4,440	8,670			95.3
Japan	2,320	7,700			231.9
United Kingdom	2,600	5,720			120.0
Italy	1,960	4,600			134.7
Ireland	1,580	3,810			141.1

Source: *World Bank Atlas*, 1972 and 1978.

TABLE B-9(b)
Canadian Range of Per Capita Income

Province/Territory	GDP Per Capita		Highest to Lowest Ratio		% increase
	1972	1978	1972	1978	1972 to 1978
Newfoundland	2,529	5,366	1:2.3	1:2.7	112.1%
P.E.I.	2,560	5,243			104.8
Nova Scotia	3,397	6,712			97.6
New Brunswick	3,208	6,341			97.6
Quebec	4,338	8,831			103.6
Ontario	5,732	10,673			86.2
Manitoba	4,408	8,925			102.5
Saskatchewan	3,997	9,991			149.9
Alberta	5,440	14,400			164.7
B.C.	5,263	11,029			109.4
Yukon } N.W.T. }	4,921	11,031			124.2
CANADA	4,885.76	9,999.10			104.7

Source: Statistics Canada 13.213, *Provincial Economic Accounts*, 1964-1979.

recent years as is reflected in the relatively low marriage rate (7.9 per 1000) and the increasing divorce rate (2.5 per 1000). Alberta, British Columbia, Ontario and Nova Scotia have the highest marriage rates (as of 1979) and the lowest divorce rates exist in Newfoundland, P.E.I., New Brunswick and Saskatchewan.

Table B-10 - Quality of Life

Province, Territory	% of Labour Force with less than Grade 9 Education	% of Labour Force with University Degree	Marriage Rate (1979) per 1,000	Divorce Rate (1979) per 1,000	Average Persons Per Household (1971) (1976)	Average Persons Per Family (1976) ¹	Average Children Per Family (1976)	Lone Parent Families (1971) (1976) per 100 families	Total Property Crimes Rate (1977) per 10,000	Homicide Rate (1977) per 10,000	Total Crimes of Violence Rate (1977) per 10,000
CANADA	19	9	7.9	2.5	3.5	3.7	1.8	9.4	455.6	0.3	58.4
Newfoundland	27	7	6.5	0.8	3.1	3.5	1.6	9.8	284.1	0.5	43.9
P.E.I.	24	7	7.3	1.2	4.1	4.0	2.1	8.7	262.5	0.1	31.9
Nova Scotia	18	9	8.2	2.7	3.5	3.7	1.8	10.2	323.9	0.2	48.8
New Brunswick	26	7	7.6	1.7	3.7	3.8	1.9	10.6	276.9	0.6	40.7
Quebec	25	8	7.4	2.3	3.9	3.7	1.8	9.9	372.2	0.3	40.4
Ontario	17	10	8.0	2.6	3.2	3.5	1.6	10.3	458.9	0.2	60.3
Manitoba	20	9	7.5	2.1	3.4	3.6	1.7	9.6	513.4	0.4	59.1
Saskatchewan	22	6	7.6	1.6	3.1	3.3	1.5	9.8	493.4	0.5	66.9
Alberta	13	9	9.4	3.2	3.0	3.4	1.8	8.6	580.3	0.4	79.4
B.C.	12	9	8.6	3.4	3.1	3.5	1.6	8.9	652.5	0.4	82.8
Yukon	11	8	8.4	2.9	3.2	3.5	1.6	9.4	915.2	2.8	267.8
N.W.T.	29	8	6.4	1.8	2.9	3.3	1.4	9.6	851.7	0.9	388.2

Source: Statistics Canada, 94-831, Table 1, 1976; 93-823, 93-821, 93-803.

The number of people per family and the size of households generally decreased between 1971 and 1976. The size and structure of families changes steadily from the east coast to the west coast of Canada, and change is on the increase nationally. P.E.I., Nova Scotia and Quebec have the highest ratios of one-parent families.

Table B-10 shows clearly that the crime rate tends to be highest in Ontario and the western provinces. (For 1977, Newfoundland and New Brunswick had the highest homicide rate; however, this could be an aberration.) It appears that P.E.I. is the safest province for persons and property, while British Columbia is the least safe.

Economic Information

Table B-11 contains information pertaining to the economies of the broadly-defined regions of Canada over a twenty-year period. The information for the years 1959 and 1969 comes from O.J. Firestone's *Regional Economic and Social Disparity*; 1979 information was provided by Statistics Canada and DREE.

As in every industrialized country, Canadian per capita income has increased significantly since 1959. Nationally, per capita income has increased almost six-fold; each region has experienced an increase of five to six times the 1959 income level. However, the relative position of each region has not changed over the period in question; Ontario residents have received the most income per capita while residents of the Atlantic provinces have received the least. British Columbia, the Prairie provinces and Quebec have maintained the same rank order between the extremes of Ontario and the Atlantic region. Although the Atlantic region remains lowest in regard to disposable income, which includes the varying provincial tax structures, British Columbia now leads Ontario.

Wages and salaries vary widely across the country. The annual worker wage in the Atlantic region is \$2407 below the national average, while in British Columbia the average worker receives \$1439 more than the national average.

Table B-11 also illustrates the relative weakness of the labour market in the Atlantic region, in terms of participation and unemployment rates.

Table B-12 shows per capita income in each province, earned income and income from government transfers. Newfoundlanders have consistently received the lowest per capita income despite relatively high government transfers.

Table B-13 outlines the main components of government transfer payments to individuals and the increasing amounts of transfers per capita.

Table B-11 – Measures of Economic Disparity

Incomes	Atlantic			Quebec			Ontario			Prairies			British Columbia			CANADA		
	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979
Personal Income: — \$ per capita	1,052	2,036	6,370	1,361	2,632	8,341	1,862	3,371	9,608	1,497	2,787	8,750	1,824	3,108	9,821	1,569	2,915	8,902
Personal Disposable Income: — \$ per capita — \$ per person of working age	965 3,175	1,730 5,165	5,493 7,682	1,247 3,557	2,212 5,619	6,626 8,689	1,654 4,271	2,708 6,463	7,875 10,399	1,365 3,765	2,359 5,977	7,571 10,433	1,645 4,572	2,516 6,006	8,044 10,607	1,416 3,912	2,401 5,995	7,286 9,749
Wages and Salaries: — \$ per capita — \$ per working person	631 2,248	1,332 4,234	3,801 10,447	946 2,857	1,915 5,200	5,184 12,520	1,298 3,448	2,444 6,070	6,339 13,449	886 2,488	1,761 4,571	5,409 11,743	1,209 3,492	2,197 5,440	6,279 14,293	1,047 3,017	2,051 5,373	5,631 12,854
Transfer Payments: — \$ per capita	157	303	1,019	136	273	1,275	157	290	976	162	284	983	199	309	1,110	156	288	1,093
Total Labour Force — participation rate	48.6	49.6	55.5	53.7	56.2	60.1	56.5	59.8	66.6	55.2	58.3	66.3	55.2	59.1	62.7	54.3	57.5	63.3
Female Labour Force — participation rate	21.2	29.3	40.5	25.5	34.0	44.5	29.7	38.7	53.3	27.4	36.6	51.2	25.7	38.2	48.6	26.9	36.1	48.9
Agricultural Workers: — % of labour force	10.3	4.3	2.4	8.8	4.7	2.6	7.7	4.5	3.6	26.6	18.0	12.4	4.4	2.7	1.9	11.2	6.6	4.7
Non-Agricultural Workers: — % of labour force	78.8	88.6	97.5	83.3	88.4	97.4	87.8	92.4	96.4	70.1	79.2	87.6	89.2	92.3	98.1	82.8	88.8	95.3
Unemployed — % of labour force — relative to Canadian average	7.7 +3.8	6.1 +1.5	11.8 +4.3	5.5 +1.6	6.5 +1.9	9.6 +2.1	2.8 1.1	3.9 -0.7	6.5 1.0	1.7 -2.2	2.4 2.2	4.3 -3.2	4.3 +0.4	4.1 0.5	7.7 +0.2	3.9	4.6	7.5

Source: O.J. Firestone, *Regional Economic and Social Disparity and Statistics Canada 91-201*.

Table B-12 – Personal Income: 1959, 1969 and 1979

Province/ Territory	Personal Income Per Capita (dollars)	Government Transfers Per Capita (dollars)	Earned Income Per Capita (dollars)	Transfers as % of Personal Income
Canada				
1959	1,608	149	1,459	9
1969	2,943	293	2,650	10
1979	8,902	1,020	7,882	11
Newfoundland				
1959	869	152	717	17
1969	1,796	377	1,419	21
1979	5,862	1,600	4,262	27
P.E.I.				
1959	951	158	793	17
1969	1,847	360	1,487	20
1979	6,057	1,366	4,691	22
Nova Scotia				
1959	1,216	157	1,059	13
1969	2,279	305	1,974	13
1979	7,088	1,207	5,881	17
New Brunswick				
1959	1,076	162	914	15
1969	2,062	309	1,753	15
1979	6,472	1,268	5,204	20
Quebec				
1959	1,394	136	1,258	10
1969	2,601	278	2,323	11
1979	8,341	1,275	7,066	15
Ontario				
1959	1,911	160	1,751	8
1969	3,470	292	3,178	8
1979	9,608	976	8,632	10
Manitoba				
1959	1,593	161	1,432	10
1969	2,762	283	2,479	10
1979	8,198	954	7,244	12
Saskatchewan				
1959	1,323	169	1,154	13
1969	2,368	272	2,096	12
1979	8,335	1,064	7,271	13
Alberta				
1959	1,634	159	1,475	10
1969	2,944	304	2,640	10
1979	9,717	960	8,758	10
British Columbia				
1959	1,881	202	1,679	11
1969	3,226	318	2,908	10
1979	9,821	1,110	8,711	11

Table B-13 — Transfers to Persons, 1972 and 1978

Province/ Territory	Total transfers per capita*		U.I.C. as % of transfers		Family Youth Allowance as % of transfers		Old age security % of transfers	
	1972	1978	1972	1978	1972	1978	1972	1978
Newfoundland	\$666	\$1,558	19.8	28.2	5.4	7.6	15.0	13.3
P.E.I.	560	1,302	17.5	28.3	6.3	7.5	30.2	24.5
Nova Scotia	492	1,177	18.7	22.0	6.1	8.3	27.4	22.8
New Brunswick	516	1,246	21.5	28.4	6.1	8.3	24.5	19.9
Quebec	456	1,223	20.5	22.0	5.6	7.8	21.9	17.4
Ontario	426	929	18.1	14.9	6.6	9.8	25.5	23.2
Manitoba	441	927	14.9	12.9	6.4	10.2	31.4	29.2
Saskatchewan	430	989	12.9	9.1	7.1	10.0	34.1	28.6
Alberta	447	912	14.7	7.6	6.9	10.9	22.7	20.1
British Columbia	492	1,076	22.3	19.4	5.5	8.3	25.0	22.4
Yukon }	299	674	23.5	18.2	11.8	18.2	11.8	11.4
N.W.T. }								
CANADA	455.9	1,059	18.8	18.1	6.2	8.9	24.5	1.4

*includes federal, provincial and local government transfers.

Source: Statistics Canada 13-213, Provincial Economic Accounts, 1964-1979.

APPENDIX C

WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

Issue Number	Date	Witness
-----------------	------	---------

Third Session, Thirtieth Parliament, 1977-78

3	February 21, 1978	(from the Department of Regional Economic Expansion) The Honourable Marcel Lessard, Minister Mr. J.D. Love, Deputy Minister
4	February 23, 1978	(from the Department of Regional Economic Expansion) Mr. J.D. Love, Deputy Minister Mr. J.D. Collinson, Assistant Deputy Minister, Western Region

Fourth Session, Thirtieth Parliament, 1978-79

	November 7, 1978	"An informal and off-the-record discussion" with Mr. Mark Daniels, Assistant Deputy Minister, Planning and Co-ordination, Department of Regional Economic Expan- sion
	November 9, 1978	"An informal and off the record discussion" with Mr. Mark Daniels, Assistant Deputy Minister, Planning and Co-ordination, Department of Regional Economic Expan- sion
3	November 21, 1978	Mr. Richard Higgins, President, Development Planning Associates
5	November 23, 1978	Dr. T.J. Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario

Issue Number	Date	Witness
	December 5, 1978	"An informal and off-the-record discussion" with Mr. J.D. Love, Deputy Minister, Department of Regional Economic Expansion
6	December 7, 1978	Dr. Benjamin Higgins, Department of Economics, University of Ottawa
7	February 6, 1979	(from the Economic Council of Canada) Dr. Sylvia Ostry, Chairman Dr. D.W. Slater, Director Dr. N.M. Swan, Director, Regional Studies Group
8	February 8, 1979	(from the C.D. Howe Research Institute) Mr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer Ms. Judith Maxwell, Director, Policy Analysis Ms. Caroline Pestieau, Project Manager, Accent Quebec
9	February 20, 1979	Dr. James D. Fleck, Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University
10	February 22, 1979	Dr. John F. Godfrey, President and Vice-Chancellor, University of King's College
13	March 22, 1979	Mr. T. Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation

First Session, Thirty-first Parliament, 1979

5	December 4, 1979	(from the Economic Council of Canada) Dr. Sylvia Ostry, Chairman Dr. D.W. Slater, Director Dr. R. Lévesque, Director Mr. H. Bert Waslander, Director, Project Staff, Sixteenth Annual Review
---	------------------	--

Issue Number	Date	Witness
<i>First Session, Thirty-second Parliament, 1980-81-82</i>		
2	May 27, 1980	Dr. I.A. Stewart, Deputy Minister, Department of Finance
3	May 29, 1980	Mr. G.K. Bouey, Governor, Bank of Canada
4	June 3, 1980	<i>(from the Department of Transport)</i> Mr. J. Charron, Assistant Deputy Minister, Co-ordination Mr. N.G. Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning Mr. M.E. Farquhar, Director General, Government Industry and International Relations Mr. R.J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration
5	June 5, 1980	<i>(from the C.D. Howe Research Institute)</i> Mr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer Dr. Wendy Dobson, Senior Economist
6	June 19, 1980	Dr. E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada
7	July 15, 1980	<i>(from the Department of Energy, Mines and Resources)</i> Mr. M.A. Cohen, Deputy Minister Mr. Ross Toombs, Senior Advisor, Energy Policy Co-ordination
9	July 17, 1980	<i>(from the Alberta Gas Trunk Line Company)</i> Mr. S.R. Blair, President and Chief Executive Officer <i>(from Shell Canada Limited)</i> Mr. C.W. Daniel, President and Chief Executive Officer Mr. Z. Peter Pokrupa, Consultant Economist

Issue Number	Date	Witness
10	October 21, 1980	<i>(from the Province of New Brunswick)</i> Mr. Arthur C. Parks, Deputy Secretary to Cabinet, Economic Policy, Cabinet Secretariat Mr. J.P. Blanchard, Deputy Minister, Commerce and Development Mr. F.J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation
11	October 23, 1980	<i>(from the Department of Finance)</i> Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister Mr. J.H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations Division
12	November 4, 1980	<i>(from the Department of Regional Economic Expansion)</i> The Honourable Pierre De Bané, Minister Mr. Robert C. Montreuil, Deputy Minister
13	November 6, 1980	<i>(from the Conference Board of Canada)</i> Dr. James Nininger, President Dr. Thomas Maxwell, Vice-President and Chief Economist Dr. Peter Gusen, Director, Provincial Economic Forecasting
16	November 20, 1980	<i>(from the Ministry of State for Economic Development)</i> The Honourable H.A. (Bud) Olson, Minister Mr. G.F. Osbaldeston, Secretary Mr. F.J. Chambers, Deputy Secretary, Policy Formulation
17	December 2, 1980	The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance Mr. J.H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance

Issue Number	Date	Witness
18	December 4, 1980	The Honourable Richard Hatfield, Premier of the Province of New Brunswick
19	December 9, 1980	Mr. S.R. Blair, President and Chief Executive Officer, Nova — An Alberta Corporation
20	December 11, 1980	<i>(from the Economic Council of Canada)</i> Dr. D.W. Slater, Chairman Dr. L.W. Copithorne, Director, Newfoundland Reference
21	February 10, 1981	Professor N.H. Lithwick, Economics Department, Carleton University
22	February 12, 1981	<i>(from the Department of Finance)</i> Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister Mr. J.H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch Mr. Claude Lemelin, Director, Federal-Provincial Relations Division Mr. D.H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division
23	February 24, 1981	<i>(from the Department of Industry, Trade and Commerce)</i> The Honourable Herb Gray, Minister Mr. T.S. Czarski, Director, Corporate Planning Directorate, Corporate Affairs Branch Mr. R. Butler, Acting Director, Policy Analysis Directorate, Corporate Affairs Branch
24	February 26, 1981	Mr. John Frank, President, R.L. Crain Inc. and Chairman, Canadian Manufacturers' Association, Business Environment Committee Mr. L. Thibault, Executive Vice President, Canadian Manufacturers' Association
25	March 12, 1981	Professor R.I. McAllister, Director, Regional Employment Opportunities Program, The Institute for Research on Public Policy, Halifax, N.S.

Issue Number	Date	Witness
27	March 17, 1981	Mr. Gerald H.D. Hobbs (former Chairman of COMINCO Ltd.)
30	March 31, 1981	Professor K. Hay, Economics Department, Carleton University
31	April 2, 1981	Professor John Helliwell, Economics Department, University of British Columbia
33	April 14, 1981	<i>(from Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins)</i> Mr. Alfred Rouleau, President Mr. André Morin, Adviser to the President on Governmental Affairs
39	June 11, 1981	Professor David McQueen, Economics Department, Glendon College, York University
40	June 16, 1981	<i>(from the Province of Newfoundland)</i> The Honourable Dr. John F. Collins, Minister of Finance and President of the Treasury Board Mr. Cyril J. Abery, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs Secretariat Mr. David G. Norris, Deputy Minister, Department of Finance



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Première session de la

trente-deuxième Législature

Septembre 1982

ORDRE DE RENVOI

Le mardi 29 avril 1980, le Sénat a adopté l'ordre de renvoi suivant:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

**MEMBRES DU
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES**

(4 août 1982)

**Président: L'honorable Douglas D. Everett,
Vice-président: L'honorable Fernand-E. Leblanc
et**

Les honorables sénateurs:

Austin, Jack
Barrow, A. Irvine
Balfour, Reginald James
Benidickson, W. M.
Charbonneau, Guy
Doody, C. William
*Flynn, Jacques
Godfrey, J. M.
Hicks, Henry D.
Lewis, Phillip Derek

Manning, Ernest C.
*Perrault, Raymond J.
Phillips, Orville H.
Robichaud, Louis-J.
Roblin, Duff
Sparrow, Herbert O.
Steuart, David Gordon
Thériault, L. Norbert
Tremblay, Arthur

**Membre d'office*

Nota: Les honorables sénateurs Allister Grosart et Lowell Murray ont également siégé au Comité durant la 1^{re} session de la 32^e Législature.

Les autres sénateurs qui ont siégé au Comité, sont:

Les honorables sénateurs Keith Davey, Paul Desruisseaux, Nathan Nurgitz et Maurice Riel, durant la 1^{re} session de la 31^e législature.

Les honorables sénateurs David A. Croll, B. Alasdair Graham, Léopold Langlois, Gildas Molgat, Joan Neiman, George I. Smith (Colchester) et Claude Wagner, durant la 4^e session de la 30^e Législature

Les honorables sénateurs Jean-Pierre Côté, Louis-de-G. Giguère et Paul Yuzyk, durant la 3^e session de la 30^e Législature.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	viii
Sommaire des conclusions et des recommandations	1
Avant-propos	21
PREMIÈRE PARTIE: PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE	23
Chapitre 1: Disparités et développement	25
Une question de définition	25
Une question qui compte	26
Le chemin du développement	29
Chapitre 2: Buts et stratégies	31
De l'avantage relatif	32
Le rôle du gouvernement: une approche positive	33
La nécessité de persister	36
DEUXIÈME PARTIE: LES RÔLES DU GOUVERNEMENT	39
Chapitre 3: La pose des fondations	41
Les nécessités fondamentales	42
Le «logiciel» de l'infrastructure	43
a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre	44
b) Création des marchés	45
c) Recherche et développement	45
Chapitre 4: Le gouvernement et l'industrie	47
Productivité et développement économique	47
a) Diffusion de la technologie	48
b) Structures démographiques	49
Développement aux limites des capacités	53
Mégaprojets	53
Achats du secteur public	59
Chapitre 5: L'orientation des investissements: à quelles fins?	61
La structuration industrielle	61
Les secteurs négligés	63
Miser sur les gagnants	65
Les sièges sociaux	66
La normalisation	67
Une affaire de conditions	68
Les entreprises à capitaux spéculatifs	68

TROISIÈME PARTIE: NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES—	
SONT-ELLES SATISFAISANTES?	71
Chapitre 6: La pièce est jouée.....	73
Les tentatives passées.....	73
La difficulté de juger	76
Chapitre 7: La nouvelle machine fédérale	79
Qui va se préoccuper des disparités régionales?	79
La nécessité de désigner certaines régions	81
Le Département d'Etat au développement économique et régional	82
Ministère de l'Expansion industrielle régionale.....	83
Autres ministères	84
Chapitre 8: La coopération avec les gouvernements provinciaux	85
Les ingrédients nécessaires	86
Les ententes-cadres de développement: une rétrospective	87
a) Évaluation	88
b) Les perspectives futures	89
QUATRIÈME PARTIE: LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT	93
Chapitre 9: L'aide au secteur privé: les principes	95
Chapitre 10: Les instruments	99
Le levier monétaire	99
Le levier fiscal	100
Le levier financier	101
Fonctionnent-ils	104
Une question de principes	105
CINQUIÈME PARTIE: CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ	109
Chapitre 11: Les transferts personnels.....	111
Les transferts aux individus	112
L'assurance-chômage.....	113
Chapitre 12: Les transferts aux provinces	119
Péréquation	120
Transferts dirigés: les programmes à frais partagés	123
Chapitre 13: Concurrence, commerce, réglementation.....	127
La politique sur la concurrence.....	127
La politique commerciale	128
La réglementation économique.....	130

ANNEXES

Annexe A:	Revenus et emploi—les symptômes du malaise	135
	Les revenus régionaux	135
	Chômage: le plus cruel des symptômes	137
Annexe B:	La diversité régionale	145
	Renseignements démographiques	145
	Comparaisons internationales	152
	La qualité de la vie	156
	Renseignements économiques	159
Annexe C:	Liste des témoins qui se sont présentés devant le Comité	163

Remerciements

Le Comité tient à exprimer sa reconnaissance aux nombreuses personnes qui ont bien voulu apporter leur témoignage au nom du gouvernement fédéral, de plusieurs gouvernements provinciaux, du secteur privé et des universités.

Le Comité tient également à exprimer sa reconnaissance pour la contribution précieuse des membres de son personnel: à M. J. H. M. Cocks, secrétaire du Comité, lorsqu'a été entreprise cette enquête, et à son successeur, M. John Desmarais; à MM. P. C. Dobell, Peter Sagar, Mlle Wendy McBride et Peter Kemball du Centre parlementaire, qui ont fait fonction de conseillers; au professeur David McQueen de Glendon College, qui a tenu le rôle de consultant; à Mme Elizabeth Macaulay qui a dactylographié le manuscrit anglais et à Mme Norma Balik, secrétaire du Président du Comité.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

PREMIÈRE PARTIE: PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE

Chapitre 1: *Disparités et développement*

Une question de définition

Le mot «région» possède bien des sens et sert à bien des usages. Au Canada, le mot revêt habituellement deux sens: soit qu'il se rapporte aux cinq grandes régions du pays—Atlantique, Prairies, etc., ou bien à chacune des dix provinces et aux deux territoires du nord. Mais lorsqu'il est question de problèmes de disparités régionales, ces acceptions sont impropres et trompeuses. Il existe, au sein de chaque province, des zones de vitalité, de solidité et de potentiel économiques. Ce sont ces zones qui sont les mieux placées pour profiter des programmes économiques nationaux et ce sont elles qui représentent généralement les agglomérations urbaines. Mais il se trouve aussi d'autres zones, souvent plus importantes géographiquement, dont le niveau de prospérité est moindre, dont les ressources sont inexploitées, qui souffrent de sous-développement, de chômage et de pauvreté.

Ce qui préoccupe particulièrement le Comité, ce sont les régions du Canada dont le développement économique marque un évident retard. Ces régions qui se trouvent, ainsi que nous l'avons dit, dans toutes les provinces, même les plus riches, doivent faire l'objet de mesures spéciales et bénéficier d'aide particulière si l'on veut qu'elles échappent à leur stagnation économique. Il s'agit là, pour nous, d'une notion centrale dont vont découler nombre de recommandations dans ce rapport. Car il libère nos gouvernants de leurs préoccupations envers les inégalités de richesse entre les principales régions et surtout entre les provinces. Il signifie par conséquent que toutes ces provinces ont un intérêt dans le développement régional et que, de même, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent les uns comme les autres se donner pour but d'atténuer les disparités en question.

La conclusion principale de ce rapport est qu'il existe dans toutes les provinces du Canada des zones de prospérité économique relative et des zones de malaise économique profond. C'est pourquoi il y a de l'intérêt de toutes les provinces, riches ou non, de porter remède aux disparités régionales. Il s'ensuit que les efforts du gouvernement fédéral devraient porter moins sur l'élimination des différences entre provinces (et, à plus forte raison, entre les principales régions du Canada) que sur le développement des zones qui accusent un retard au sein de chaque province. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des buts identiques. (Cette recommandation se trouve à la page 26 du rapport.)

Une question qui compte

Il est vrai en effet que les disparités régionales sont à la source de l'inégalité des chances parmi les Canadiens qu'il s'agisse d'éducation, de mesures sociales, de choix de carrière ou de développement social. Il est non moins vrai que ces disparités affaiblissent l'unité nationale et suscitent un sentiment d'injustice dans les régions sous-développées. Ajoutons que ces disparités représentent un gaspillage des ressources naturelles et humaines du Canada. Et parce que nous nous efforçons, par le biais des programmes de transfert, de soulager les privations résultant de ces disparités, le développement et la richesse d'autres régions du Canada s'en trouvent défavorablement affectés. C'est pour ces raisons que notre pays ne peut pas tolérer que ces disparités se perpétuent indéfiniment. Toutefois cette conclusion appelle certaines réserves:

- Il ne suffit pas de verser de l'argent dans les régions sous-développées pour voir se réduire les disparités économiques. De tels subsides ne servent qu'à maintenir les choses en leur état sans apporter les modifications profondes exigées pour remédier aux problèmes actuels.
- La nécessité de réduire les disparités économiques ne doit pas représenter un fardeau trop lourd pour les secteurs plus prospères de notre économie. Car même ceux-ci doivent faire face à la concurrence internationale et il ne peut être exigé d'eux un effort qui risque de menacer leur position. Ainsi y a-t-il des limites à leur contribution.
- La tâche de réparation des conséquences néfastes des disparités régionales doit s'inspirer du sain développement des régions défavorisées. Cela signifie la création d'industries éventuellement capables de soutenir la concurrence sur le marché national et le marché international, capables d'assurer des emplois stables et convenablement rémunérés et capables enfin de se passer après un certain temps des subsides gouvernementaux. Cela signifie la création d'une ambiance économique où le développement peut se maintenir au niveau de ce qu'il est dans le reste du Canada et dans le monde.

La politique régionale canadienne a porté principalement sur la réduction des disparités existantes. Contrairement à celle des États-Unis, elle s'est préoccupée plus de redistribuer des revenus et de pallier des inégalités personnelles. Cette attitude a eu pour résultat de faire obstacle à l'ajustement nécessaire des coûts dans les régions défavorisées, ce qui aurait encouragé les investissements et réduit, sans l'ombre d'un doute, les disparités. Le meilleur moyen de s'attaquer aux disparités régionales est de définir le potentiel

économique des régions sous-développées et d'encourager le développement de ce potentiel. (pp. 28-29)

Le chemin du développement

Les témoins ont avancé diverses théories sur le développement régional. Pour certains, ce développement repose sur des pôles de croissance, autrement dit des regroupements d'industries complémentaires situées dans une zone urbaine d'importance suffisante pour justifier une grande diversité d'activités. D'autres, s'inspirant de la théorie keynesienne du développement, parlent de la nécessité d'encourager la demande globale des produits d'une région. D'autres encore voient dans le réseau d'échanges entre régions l'explication de la croissance économique ou de l'absence de cette croissance. Il nous a même été présenté une théorie monétariste—ou plus exactement une théorie basée sur l'étalon or—qui met l'accent sur l'importance de la balance des paiements entre une région et les autres régions. Notons à ce propos que l'absence de consensus parmi nos témoins ne saurait être attribuée à quelque manque intellectuel mais reflète au contraire la grande diversité de facteurs qui peuvent handicaper et qui ont handicapé le développement régional dans notre pays.

Dans nombre de régions moins développées, sinon dans la plupart, la responsabilité de la mauvaise croissance économique incombe à divers facteurs. Il faut probablement en conclure que les problèmes et les possibilités qui existent actuellement dans chaque région sont différents les uns des autres et que les solutions doivent être formulées en conséquence. (p. 30)

Chapitre 2:

Buts et stratégies

Ce n'est pas de définir les buts d'une politique—dans le cas qui nous intéresse une croissance économique éventuellement capable de se maintenir de son propre mouvement au bénéfice des régions du Canada qui en sont actuellement dépourvues—qui éclaire particulièrement les gouvernants sur les moyens à utiliser. Il faut par conséquent répondre à une double question: «Comment va-t-on susciter une pareille croissance?» et «Quelles mesures gouvernementales vont permettre d'obtenir le résultat désiré?». En s'efforçant de fournir une réponse, notre Comité a été guidé par la conviction profonde que les mesures gouvernementales doivent s'harmoniser avec la structure concurrentielle de l'économie canadienne et des économies internationales et qu'en définitive, la seule base valable de la croissance économique est la libre concurrence. Bref, chacune de nos régions doit baser son développement sur ses avantages relatifs et se donner pour objectif la pleine réalisation de son potentiel économique.

De l'avantage relatif

L'avantage relatif signifie littéralement que le développement économique d'une région doit reposer sur ses aptitudes intrinsèques. Cela peut paraître évident, mais il en résulte plusieurs conséquences:

- Il n'est pas dit que chaque région soit la réplique en miniature de toutes les autres. Notre économie et l'économie mondiale dépendent du commerce et le commerce n'est, après tout, qu'un échange de spécialités. Ainsi chaque région doit-elle faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échanger ses produits contre ceux pour lesquels elle est moins bien équipée.
- Le développement d'une région doit être axé sur les activités susceptibles de donner les meilleurs résultats. La politique de développement ne doit donc pas faire entrave à l'évolution de ces activités ni permettre le transfert de ressources depuis des zones d'avantages relatifs au profit de secteurs qui, sans aide économique, ne seront pas capables de faire face à la concurrence.
- Seule la concurrence peut dire ce qu'est cet avantage relatif. Si les gouvernements veulent bien s'inspirer de ce principe, ils mettront un frein à la tendance qui est la leur de choisir des gagnants en fonction de critères autres que ceux de la libre concurrence, comme ceux selon lesquels les industries de technologie de pointe auraient une prétendue supériorité par rapport à des industries plus stables et productives mais plus prosaïques.

Le Comité recommande que le développement économique s'inspire du principe des avantages relatifs, de telle sorte que chaque région puisse faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échange les produits autant que les services qu'elle est moins bien équipée à fournir. (p. 33)

Le rôle du gouvernement: une approche positive

Les pouvoirs publics doivent se servir judicieusement des mesures à leur disposition afin de ne pas entraver le bon fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation économique tout en renversant le courant du déclin. En ce qui concerne les forces naturelles du marché, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les lois et règlements qui régissent notre vie économique contribuent à leur bon déroulement. Cela signifie que les mesures se rapportant à la concurrence doivent leur laisser les coudées franches et justes. Cela signifie également que si les pouvoirs publics interviennent sur le marché économique, comme c'est le cas de transferts de fonds au bénéfice d'individus ou du secteur public, ou si les mêmes pouvoirs publics réglementent l'activité économique de manière à atteindre d'autres buts comme la protection de l'environnement ou la sécurité du public, ils doivent évaluer avec soin quelles seront les conséquences de ces mesures sur la santé du marché. De la même manière, les pouvoirs publics sont à même d'accélérer le rythme de la croissance régionale en orientant les programmes essentiels au développement économique et en influençant le cours des activités du secteur privé.

L'intervention gouvernementale est un aspect essentiel du développement régional mais cette intervention doit entraver le moins possible l'évolution des forces naturelles du marché. Qui plus est, elle se doit de les encourager. (p. 36)

La nécessité de persister

Tout le monde convient au Canada que les disparités régionales sont un très grave problème national. Mais là s'arrête l'unanimité. Le Comité est d'avis que, pour le moins, un effort doit être fait pour élargir cette unanimité sur deux

points essentiels. Tout d'abord les pouvoirs publics doivent prendre l'engagement d'encourager directement et durablement le développement économique des régions défavorisées. Ensuite, il doit être accepté par tous que le développement régional est une affaire de longue haleine pour laquelle il faudra mobiliser des ressources considérables et adopter des mesures à long terme.

Le développement régional progresse lentement pour la simple raison qu'il exige des régions faibles un taux de croissance supérieur à celui de l'économie nationale. Ce but n'est réalisable que si les mesures convenables sont systématiquement adoptées et régulièrement financées. Cela ne va pas sans difficultés dans une société démocratique soucieuse de résultats instantanés. (p. 37)

DEUXIÈME PARTIE: LES RÔLES DU GOUVERNEMENT

Chapitre 3: La pose des fondations

Le degré de développement d'un pays et d'une région se mesure principalement à son infrastructure qui détermine elle-même son potentiel. L'infrastructure est une notion quelque peu nébuleuse qui représente l'ensemble de l'actif social essentiel à la production et à la distribution de biens et de services et au maintien du bien-être des individus. L'infrastructure comprend aussi bien les routes et les chemins de fer que les communications, les pipelines, les écoles, les hôpitaux, le service des eaux et les usines de traitement des effluents. Le développement de l'infrastructure est par conséquent une condition essentielle du développement économique. Elle peut, lorsqu'elle est intelligemment utilisée, susciter et favoriser la croissance. Ainsi, toute stratégie de développement pour les régions sous-développées ne peut-elle aller sans infrastructure.

Les nécessités fondamentales

Le Comité est convaincu qu'une étroite coopération entre les intéressés est nécessaire si l'on veut que les décisions sur l'infrastructure fédérale et provinciale, reposent sur une analyse économique solide exempte de considérations politiques à court terme. Nous ajouterons que des consultations plus larges encore sont nécessaires, car la planification de l'infrastructure du développement économique à venir ne peut se faire réellement sans qu'il soit tenu compte du point de vue du secteur privé et des autorités locales. Les ententes-cadres de développement exigent l'évaluation du potentiel d'une région, l'examen des moyens le plus susceptibles de réaliser ce potentiel et la participation des gouvernements provinciaux tant à la planification qu'à la mise en œuvre et au financement. Il s'agit tout simplement de s'inspirer du principe dont nous avons fait état antérieurement, à savoir que toutes les provinces contiennent des zones de prospérité économique relative et des zones frappées de marasme, et que le gouvernement fédéral tout comme les gouvernements provinciaux ont pour même but d'encourager le développement des régions retardataires. Les ententes-cadres coordonnent les mesures prises par les autorités fédérales et provinciales; elles font aussi prendre conscience aux ministères fédéraux de leurs obligations envers le développement régional. De plus, elles concrétisent une stratégie à plus long terme, imposant ainsi aux deux paliers de gouvernement la discipline nécessaire pour mener à bien une politique de développement régional.

Le domaine où l'intervention gouvernementale peut se faire sentir le plus efficacement est celui du maintien et du perfectionnement de l'infrastructure régionale. Pour porter fruit, les décisions concernant cette infrastructure

doivent être prises après consultation des autorités provinciales et avec leur pleine coopération. Les ententes-cadres de développement avec les provinces sont un cadre excellent pour la planification et la mise en œuvre d'une infrastructure nouvelle. Ainsi devrait-on reconsidérer la décision de ne pas les renouveler à leur échéance. (p. 43)

Le «logiciel» de l'infrastructure

a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre

D'un point de vue strictement personnel, l'insuffisance de formation professionnelle est une porte fermée sur l'avenir. Elle signifie qu'en cas de perte d'emploi, il sera difficile de trouver à nouveau du travail si des aptitudes nouvelles sont nécessaires. Elle signifie également un salaire moindre et des perspectives médiocres. Du point de vue des entreprises, la formation professionnelle revêt également une importance fondamentale. Sans main-d'œuvre spécialisée, elles ne peuvent élargir leurs activités et la productivité diminue tandis que les prix de revient augmentent. Bref, en ce qui concerne le Canada tout entier, il est essentiel de prévoir des programmes convenables de formation professionnelle, sous l'égide exclusive du gouvernement, avec l'aide du gouvernement au secteur privé, ou par la collaboration entre le gouvernement et l'industrie. Le Comité estime qu'il est important de ne pas limiter la formation professionnelle aux métiers spécialisés ou semi-spécialisés mais de l'étendre aux cadres d'entreprise dont le rôle est essentiel de nos jours. Mais en définitive, évidemment, c'est aux entreprises canadiennes et à leurs représentants qu'il appartient d'aller vendre à l'étranger nos produits et nos services. Le marketing est une fonction spécialisée, avec ses propres cadres professionnels. Nous recommandons que les membres de la direction des entreprises situées dans les régions sous-développées reçoivent l'appui financier qui leur permettra de suivre des programmes de formation.

La formation professionnelle est désormais un des aspects les plus importants du perfectionnement de l'infrastructure. Elle doit favoriser les aptitudes nécessaires à une économie moderne gouvernée par la poussée technologique et le développement des ressources. Elle doit s'intéresser également aux méthodes de gestion et de commercialisation afin de permettre aux régions sous-développées de réaliser pleinement leur potentiel. (p. 45)

b) Recherche et développement

Il nous semble que le besoin existe d'efforts placés directement sous l'égide du gouvernement fédéral—qu'il s'agisse de stations de recherche, des universités, ou d'aide au secteur privé. Ces efforts auraient pour objectif d'utiliser la recherche et le développement afin de surmonter les difficultés qui entravent la pleine exploitation de nos ressources dans les régions sous-développées. Il sera essentiel que les individus intéressés participent à ces recherches.

La participation du gouvernement fédéral au développement régional par l'entremise du perfectionnement de l'infrastructure, doit aussi s'intéresser à la recherche essentielle non seulement au règlement des difficultés en présence

mais aussi au progrès du rendement industriel dans les régions les moins développées. (p. 46)

Chapitre 4: ***Le gouvernement et l'industrie***

Productivité et développement économique

Le progrès de la productivité est un des moyens les plus sûrs de voir se développer des industries stables. La difficulté tient au fait que les régions les moins développées du Canada sont celles qui ont la plus faible productivité. Les régions évoluées ont une productivité plus élevée, car il existe une plus forte proportion de capital par ouvrier, l'on fait un usage plus intensif de machines et d'équipement industriel, l'enseignement est meilleur, de même que les compétences et l'expérience, les cadres sont mieux formés et la technologie bénéficie d'une meilleure application. Les régions sous-développées sont prises dans un cercle vicieux. Le rôle du gouvernement est de rompre ce cercle. Bien trop souvent les pouvoirs publics ont essayé de remplir ce rôle en réduisant les disparités par l'injection de fonds (entre autres programmes d'aide) ou la création d'emplois. De telles initiatives militent contre les progrès de la productivité et, par conséquent, contre le développement. Le rôle qui incombe à ces pouvoirs publics est de faire progresser la productivité des régions moins développées. Le meilleur moyen de le faire est de calculer le potentiel d'une région et de mettre en œuvre l'infrastructure et les mesures qui encouragent la concurrence à développer ce potentiel par l'entremise de l'innovation, et non pas seulement de la croissance qui se manifeste déjà. Ce qui importe, par conséquent, c'est d'encourager les industries concurrentielles qui assurent des emplois productifs et non artificiels.

La productivité étant la clef du développement, le rôle principal du gouvernement doit être d'encourager son progrès dans les régions sous-développées. Ce progrès ne provient pas de la réduction des disparités non plus que du développement qui se propose essentiellement la création d'emplois. Pour que ce progrès se manifeste, il faut d'abord déterminer le potentiel d'une région, établir les infrastructures nécessaires et adopter les mesures qui encourageront l'économie de marché à réaliser ce potentiel par l'entremise d'industries concurrentielles qui apportent des emplois productifs. (p. 53)

Mégaprojets

Le développement économique doit tenir compte des fondations rationnelles du marché de la concurrence. Si le gouvernement entreprend de fausser les mécanismes de ce marché dans le but d'orienter les bénéfices provenant des mégaprojets, nous craignons de voir ces projets en souffrir. Les bénéfices considérables que de tels projets peuvent apporter doivent être le fait des mécanismes naturels des marchés canadiens. En ce qui concerne la possibilité de création d'industries destinées à ravitailler ces projets, il existe une forte possibilité que ce soient les régions les mieux équipées qui en profiteront le

plus. Ce dont les mégaprojets ont besoin—l'appareillage, l'acier et autres fournitures—peut être dès maintenant produit dans les principaux centres industriels du Canada. Dans les conditions économiques actuelles, il existe un excédent de capacité industrielle qui permettra le cas échéant de fournir tout le nécessaire sans qu'il soit besoin, le plus souvent, d'immobilisations supplémentaires. Par conséquent, même si les mégaprojets envisagés sont mis en œuvre, il est très improbable que les régions les plus faibles en profitent autant que les régions les plus fortes.

Au lieu de servir de base au développement des régions les moins favorisées, les mégaprojets pourraient au contraire élargir le fossé qui sépare les régions développées des régions sous-développées. Dans la région où est lancé un de ces projets, une augmentation à grande échelle de l'emploi peut ne durer que pendant les travaux de construction. Pour ce qui est de la production des fournitures destinées à ces projets, ce sont les régions les plus développées qui sont susceptibles d'en tirer le plus grand profit. (p. 59)

Achats du secteur public

Nous ne partageons pas la conviction selon laquelle on devrait avoir recours à des achats préférentiels pour encourager le développement régional non plus que nous ne croyons que ces achats aient un rôle constructif à jouer dans notre politique industrielle. Nous pensons toutefois que les entreprises des régions sous-développées risquent de ne pas pouvoir présenter de soumission pour les contrats publics de fournitures en raison de l'importance considérable des commandes, de l'étendue du cahier des charges gouvernemental et de la complexité des procédures d'exécution. Mais si les autorités publiques acceptaient de passer des commandes en quantités moindres et de simplifier le cahier des charges, les entreprises des régions sous-développées verraient s'améliorer leur position concurrentielle.

La politique d'approvisionnement et l'achat préférentiel ne devraient pas servir expressément à promouvoir le développement régional. Néanmoins, l'on devrait se pencher sur les désavantages dont souffrent les entreprises des régions sous-développées et tenter de les éliminer. L'excédent de dépenses qui en résulterait serait soumis à une étroite surveillance afin qu'il soit possible de le comparer aux bénéfices reçus par les régions sous-développées. (p. 60)

Chapitre 5:

L'orientation des investissements—à quelles fins?

La structuration industrielle

La structuration industrielle, c'est-à-dire le choix par les pouvoirs publics des industries qui vont recevoir leur appui, est un exercice hautement aléatoire. Il est dangereux de vouloir décider quelles industries méritent d'être soutenues et quelles industries doivent être abandonnées à leur propre sort. Avec les

vastes ressources dont ils disposent, les pouvoirs publics peuvent être portés ou incités à donner un appui croissant dans le seul but de justifier leur décision initiale. L'histoire est riche du succès d'entreprises inconnues découvrant des marchés inattendus. Mais en même temps la triste fin de l'industrie du fouet à cheval doit nous rappeler le danger qu'il y a à dépendre d'une industrie qui risque de devenir périmée en un éclair.

Certaines idées reçues se sont toutefois répandues dans notre politique de développement régional et sont devenues une forme de structuration industrielle. On s'accorde à penser que c'est dans le secteur industriel et dans celui du traitement des matières premières que résident les meilleures possibilités de développement. Il existe aussi une convention nouvelle qui veut que l'industrie basée sur la technologie de pointe soit la forme la plus désirable de développement, sans parler du poncif folklorique selon lequel les Canadiens doivent à tout prix éviter d'être un peuple de bûcherons et de porteurs d'eau.

Le secret du succès réside dans l'encouragement des investissements au profit d'industries dont les produits sont en demande sur le marché et peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Les Canadiens devraient se méfier des idées reçues selon lesquelles les industries de fabrication, du traitement des ressources naturelles et de la technologie de pointe représentent une forme supérieure d'investissement. Ils doivent au contraire rester ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'elles s'inspirent de la notion d'avantage relatif.

Compte tenu des vastes ressources dont ils disposent, il est dangereux pour les gouvernements de favoriser certaines industries tout en abandonnant les autres à leur propre sort. Rien n'a jamais prouvé que les autorités publiques possèdent des lumières dont est privé le secteur privé. La recette du succès, en développement économique, est d'encourager les investissements dans l'industrie dont les produits peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Nos dirigeants ont montré un parti-pris en faveur des investissements dans les industries de transformation, de traitement des ressources naturelles et de haute technologie. Ce parti-pris doit être abandonné parce qu'il appartient aux gouvernements d'être ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'ils reposent sur le principe de l'avantage relatif. (p. 63)

Les secteurs négligés

Ceux qui ont charge de formuler la politique de développement régional ont parfois tendance à ignorer trois secteurs d'investissement:

1. Les projets pour le développement de ressources non renouvelables suscitent souvent un plus grand intérêt en raison de leur caractère dramatique; mais les industries qui produisent des ressources renouvelables, comme l'agriculture, la pêche et l'industrie forestière ont fait de très grands progrès en vue d'améliorer leur rendement. Elles sont ainsi capables de contribuer très largement de manière directe au développement régional et, de manière indirecte, par l'entremise des services et des industries qui les desservent.
2. Nombre d'activités du secteur des services n'existent qu'à titre de simples appendices au développement des ressources et à l'expansion industrielle.

Encore que faisant un usage intensif de la main-d'œuvre, le secteur des services a vu s'améliorer considérablement sa productivité.

3. Les progrès réalisés par les techniques de communications pourront permettre de décentraliser l'industrie dans une mesure qui n'était pas précédemment possible. Les petites unités de production, largement dispersées, pourraient être dans bien des industries plus rentables que la concentration de vastes installations. Il en résulterait le cas échéant un développement considérable dans les régions sous-développées du Canada. (pp. 64-65)

Les sièges sociaux

La situation d'un siège social peut être importante à un double titre. Tout d'abord une compagnie dont le siège social se trouve dans une région est plus sensible aux exigences de cette région, plus soucieuse du développement de l'économie locale et des institutions sociales. Elle peut grandement contribuer à l'essor régional. Il y a ensuite le fait qu'un siège social est grand consommateur de fournitures et de services. Sa présence peut par conséquent stimuler le développement d'autres secteurs de l'économie. En plus des raisons qui mènent à croire qu'un siège social peut favoriser le développement économique régional, il en est plusieurs autres qui méritent d'être notées. Un siège social attire la présence de cadres et de spécialistes hautement qualifiés. Ils deviennent le symbole du succès et du potentiel de la région et contribuent énormément à la fierté et au sentiment de compétence chez la population locale. En outre, le siège social, grâce aux donations et au soutien qu'il apporte aux institutions de l'endroit, peut grandement améliorer la qualité de la vie sociale et culturelle.

Les progrès des techniques de communications permettent également une plus grande dispersion des sièges sociaux dans les diverses régions du Canada, avec les avantages que comporte une telle situation pour les grandes régions et, indirectement, pour les régions sous-développées. En conséquence le gouvernement devrait envisager la possibilité d'avoir recours à des incitations fiscales pour encourager cette dispersion. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables, à l'exclusion des sièges nominaux. (p. 67)

La normalisation

Le gouvernement doit venir en aide aux industries victimes de concurrence étrangère déloyale et peut éventuellement accorder son appui à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Toutefois, lorsqu'une industrie a cessé d'être viable sans assistance prolongée des pouvoirs publics, elle doit être progressivement éliminée en amortissant le choc sur les individus et l'économie. (pp. 67-68)

Une affaire de conditions

Dès l'instant qu'une firme reçoit des subsides gouvernementaux, l'occasion se présente de lui imposer des conditions plus sévères que celles qui s'appliquent

à d'autres firmes. Ainsi peut-on réglementer l'embauche afin d'assurer l'égalité des chances pour tous ou même de veiller à l'emploi de personnes défavorisées. De même il est possible de lui interdire des transactions avec le régime de pays jugés hostiles. On peut enfin lui imposer une réglementation encore plus sévère pour la protection de l'environnement. Si le gouvernement est justifié à imposer des restrictions au secteur privé ou désire en modifier le comportement dans un domaine particulier, il lui appartient d'adopter des lois qui s'appliquent également à tous.

Les gouvernements doivent résister à la tentation d'exploiter l'aide qu'ils apportent aux entreprises pour restreindre leurs activités. Car dans la mesure où les investissements dans les régions sous-développées revêtent vraisemblablement un caractère marginal, l'imposition de restrictions ne peut que menacer leur avenir. (p. 68)

TROISIÈME PARTIE: NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES— SONT-ELLES SATISFAISANTES?

Chapitre 6: La pièce est jouée

Introduction—Ne contient pas de recommandations.

Chapitre 7: La nouvelle machine fédérale

Qui va se préoccuper des disparités régionales?

Dans l'état de choses précédent, les régions avaient un défenseur au gouvernement. C'était le Ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. Maintenant que ce ministère a été dispersé, que son mandat politique a été transféré au Département d'État au développement économique et régional (DEDER) et que la mise en œuvre des programmes est désormais la responsabilité du Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui va prendre à son compte, au sein du Cabinet, la cause des régions sous-développées? Les ministres responsables du DEDER et du MEIR ont l'un et l'autre des responsabilités divisées et l'accent mis sur l'aspect régional dans la déclaration gouvernementale indique la ferme volonté du gouvernement de recevoir le crédit des initiatives fédérales dans les provinces.

Lorsque le MEIR choisira les projets qu'il désire subventionner, se fera jour un très fort parti-pris contre les régions sous-développées où les risques sont les plus élevés—à moins que le ministère et son ministre ne reçoivent pour responsabilité explicite d'encourager le développement dans ces régions et que cette responsabilité ne soit considérée comme un mandat indépendant des autres activités du ministère. Il en est de même du DEDER. Ses responsabilités sont plus larges et par conséquent plus diffuses. L'importance accordée aux mégaprojets dans la déclaration gouvernementale portant sur le DEDER suggère qu'il se préoccupera principalement des «grosses affaires qui font du bruit». Le raisonnement, ici, est que les retombées des mégaprojets bénéficieront aux régions sous-développées, hypothèse que nous avons déjà mise en doute. Notre Comité s'est déjà déclaré profondément convaincu de la nécessité, pour les pouvoirs publics canadiens, d'aider les régions sous-développées à se développer

elles-mêmes. Or il existe des indices troublants du fait que le gouvernement fédéral, encore que parlant pour la forme de disparités régionales, ne s'intéresse en réalité qu'à miser sur ce qui est déjà gagnant.

La disparition du MEER signifie qu'il n'existe plus de ministère dont la seule tâche soit d'appuyer le développement des régions les moins favorisées du pays. En conséquence le Département d'État au Développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui sont l'un et l'autre responsables des régions prospères comme des régions sous-développées, risquent d'accorder moins d'attention à ces dernières. En conséquence, le DEDER et le MEIR devraient être tenus par la loi de se pencher tout particulièrement sur les difficultés et les besoins de nos régions sous-développées. (p. 81)

La nécessité de désigner certaines régions

La désignation des régions sous-développées à un statut particulier comme moyen de garder présentes à l'esprit des pouvoirs publics les disparités régionales, n'est pas chose facile. Comme l'avait découvert le MEER, un système politique est capable d'exercer des pressions énormes pour que soient élargies les frontières des programmes qui se chargent de distribuer les deniers publics. C'est ainsi que ce ministère a fini par inclure presque la moitié géographique du Canada parmi les régions désignées pour l'aide au développement, avec les effets lamentables qu'on imagine. Mais sans la présence du MEER pour plaider la cause des régions sous-développées, il devient de la plus haute importance que le DEDER désigne, en coopération avec les autorités provinciales, les régions qui ont le plus grand besoin et pourraient profiter le plus largement de programmes spéciaux d'aide industrielle. Ce qui nous préoccupe, ce sont les régions qui pendant de nombreuses années n'ont connu guère mieux que l'échec ou la menace de l'échec et ont vécu avec un niveau de revenus et d'emploi très inférieur à celui d'autres régions du Canada. Ce sont des régions qui ne sont pas tombées en disgrâce économique comme ce fut récemment le cas de certaines zones industrialisées du sud de l'Ontario. Les régions qui nous préoccupent n'ont jamais même connu la «grâce».

Il devrait être donné pour mandat au DEDER de désigner, en collaboration avec les autorités provinciales, les régions qui ont le besoin le plus urgent de programmes régionaux de développement et qui sont susceptibles d'en bénéficier le plus. Ne devraient alors être désignées que les zones les moins développées, à l'exclusion de celles à qui il doit être apporté une aide particulière en vue de leur adaptation industrielle pour une période de transition ou de perturbation. (p. 82)

Autres ministères

Le développement économique du Canada exige l'active participation de tous les pouvoirs publics. Dans la mesure où, par exemple, les transports et les communications sont essentiels à la croissance, de même que des mesures de protection de la main-d'œuvre et de l'environnement, il est clair que tous les ministères ont l'obligation de tenir compte des exigences particulières des régions défavorisées, ce qui exige l'intelligente coopération de tous. Le travail

du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional sera essentiel à cet égard. Ses membres doivent montrer une vigilance de tous les instants en ce qui concerne les problèmes régionaux de l'économie canadienne et se montrer prêts à engager leur ministère dans un effort collectif et coordonné. Et pour garantir que les ministres responsables et de hauts fonctionnaires du DEDER se consacrent régulièrement à ces questions, il devrait être exigé de chaque ministère qu'il procède à l'évaluation annuelle des effets de sa politique sur les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional. En examinant les rapports qui lui sont soumis, le DEDER devrait juger dans quelle mesure les programmes ministériels contribuent à la réduction des disparités économiques. L'examen ainsi effectué devrait être lui-même soumis à l'avis du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional.

Chaque ministère devrait procéder tous les ans à une évaluation des conséquences de ses activités dans les régions ainsi désignées. Ces rapports devraient être soumis au DEDER et examinés par le Comité du Cabinet responsable du développement économique et régional. (p. 84)

Chapitre 8:

La coopération avec les gouvernements provinciaux

Le gouvernement fédéral peut intervenir de manière particulièrement utile en faveur du développement régional en contribuant une infrastructure, en offrant un régime fiscal qui encourage les investissements et en s'assurant que la politique économique nationale ne favorise pas les régions développées aux dépens des régions défavorisées. La difficulté est que, dans chacun de ces domaines, les provinces riches sont généralement avantagées par rapport aux provinces moins fortunées. Ainsi les décisions des provinces peuvent très bien neutraliser les mesures en faveur du développement régional. En effet, on note une tendance croissante, de la part des gouvernements provinciaux, à se servir de mesures fiscales pour certains objectifs sociaux et économiques (et surtout par l'entremise d'incitations fiscales). Et ici, bien entendu, ce sont les provinces riches qui ont l'avantage.

En raison même de cette situation, il est essentiel que le gouvernement fédéral participe au développement régional. Le gouvernement fédéral doit se garder des moyens puissants en vue d'appuyer et de renforcer les régions les moins avantagées et il lui incombe de s'assurer que les intérêts régionaux, s'il veut y satisfaire, doivent venir renforcer et non fragmenter la structure économique. Il doit aussi garantir l'intégrité du marché commun canadien, encourager les provinces à appuyer mutuellement leur politique de développement et empêcher la balkanisation économique du pays. Tout cela serait relativement simple si le Canada était un pays unitaire. Mais nous sommes un état fédéral complexe où chacun veille jalousement à la division des pouvoirs. Cela veut dire que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans le développement régional, en vue de la réduction des disparités, mais qu'il doit pour cela solliciter la coopération des provinces. Comme il est peu probable que les provinces riches s'abstiennent d'utiliser leurs ressources pour favoriser leur propre développement, il doit y avoir une logique sur laquelle puisse être fondée la coopération du gouvernement fédéral et des gouverne-

ments provinciaux. Si toutes les provinces ont des zones développées et des zones sous-développées, il y a naturellement une forte communauté d'intérêts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et il y va donc de l'intérêt de chacun de coopérer dans ce domaine.

Les ententes-cadres de développement: une rétrospective

Au cours des dix dernières années, les deux paliers de gouvernement ont tenté de résoudre la question des disparités régionales principalement au moyen des ententes-cadres de développement. Notre analyse de l'aspect intergouvernemental du développement régional était en grande partie occupée par un examen de ces ententes. Nous avons grandement apprécié leur logique et le potentiel qu'elles représentaient. Ce système offrait des avantages importants, et notamment la possibilité de coordonner les activités fédérales et provinciales ainsi que les moyens de définition d'objectifs prévoyant, dans les plans eux-mêmes, la tactique à adopter. Il était aussi expressément prévu que participeraient activement des ministères fédéraux autres que le MEER et il se trouve de nombreux cas d'ententes auxiliaires dont les cosignataires étaient ces ministères mêmes. Enfin, les négociations qui avaient lieu étaient un excellent moyen d'évaluation pour chaque projet.

En raison du fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont un intérêt commun envers le développement provincial et disposent des pouvoirs nécessaires pour favoriser ce développement, il est essentiel que soient coordonnées leurs activités dans ce domaine. Les ententes-cadres de développement ont été un instrument efficace de coordination des efforts. En conséquence la décision du gouvernement fédéral d'abandonner ces ententes-cadres lorsqu'elles viendront à échéance est pour le moins imprudente et doit être reconsidérée. Le gouvernement fédéral doit continuer de coordonner ses rapports avec les gouvernements provinciaux au moyen de larges accords en faveur du développement régional et en utilisant les aspects particulièrement fructueux de ces ententes-cadres:

1. Les nouvelles ententes doivent fixer de manière explicite les buts, les méthodes, les délais ainsi que la division des responsabilités entre gouvernements; elles doivent faire l'objet d'examens et de renégociations périodiques; la nature de la participation future des ministères fédéraux doit être précisée aussi pleinement que possible, de telle sorte que leur apport soit reconnu à sa juste valeur et qu'il soit possible d'analyser exactement les résultats obtenus.
2. Le gouvernement fédéral a des raisons de se plaindre qu'il ne lui est jamais fait crédit de l'importance de sa contribution au développement régional. Toutefois, la politique d'intervention directe qui a été proposée n'est qu'une solution partielle au problème. C'est pourquoi l'aide qu'il apporte doit se faire uniquement au sein des ententes-cadres car si elle en était autrement, nous croyons que les résultats seraient non seulement coûteux, mais insatisfaisants. Pour résoudre le problème, il doit exister, pour chacune de ces ententes-cadres, un accord avec la province intéressée aux termes duquel l'effort fédéral sera publiquement reconnu. (p. 91)

QUATRIÈME PARTIE: LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT

Chapitre 9:

L'aide au secteur privé: les principes

Le recours aux incitations en faveur du développement régional doit être guidé par cinq grands principes:

PRINCIPE 1: les programmes d'incitation doivent avoir pour but de créer une nouvelle capacité industrielle et non pas d'encourager les capitaux à se déplacer d'une région à l'autre.

PRINCIPE 2: les incitations doivent être offertes aux entreprises capables de fonctionner éventuellement sans aide gouvernementale.

PRINCIPE 3: les entreprises nouvelles comme les firmes établies doivent avoir un droit égal aux fonds gouvernementaux.

PRINCIPE 4: les incitations doivent être économiquement impartiales, autrement dit ne favoriser ni les industries qui font un usage intensif de capital ni celles qui font un usage intensif de main-d'œuvre.

PRINCIPE 5: les incitations à l'investissement doivent pouvoir être administrées efficacement tant du point de vue du gouvernement que de celui du secteur privé; elles doivent être exemptes des abus dont peuvent se rendre responsables les intérêts particuliers ou les forces politiques. (pp. 95-98)

Chapitre 10:

Les instruments

Les incitations à l'investissement se divisent en trois principaux groupes: subventions, dégrèvements spéciaux et aide financière. Encore que le Comité ait examiné chacun de ces groupes et suggéré l'observation de certains principes d'utilisation, il lui est devenu évident qu'en l'absence de statistiques, particulièrement de statistiques fiscales, il est difficile d'en évaluer l'efficacité relative dans les régions sous-développées. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient entreprendre et financer une série d'études sur les conséquences, l'efficacité et le rendement de ces incitations et apporter leur entière collaboration à cet égard. De telles études ne devraient pas être confiées à la fonction publique, bien qu'il appartienne au gouvernement de fournir les chiffres nécessaires à des enquêteurs indépendants. (p. 108)

CINQUIÈME PARTIE: CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ

Chapitre 11: Les transferts personnels

Les transferts d'argent sont l'application du principe du juste partage de notre prospérité nationale. Ils garantissent à tous les Canadiens un niveau de vie minimum et permettent à toutes les provinces d'assurer à leur population des services sociaux convenables. Notre intention n'est pas de savoir si ces transferts d'argent devraient ou non continuer. Nous tenons pour acquis qu'ils doivent le faire. Ce qui nous intéresse, toutefois, ce sont la forme et l'étendue de ces transferts, et en particulier l'incidence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le marché canadien et, ce faisant, sur le développement régional. Ces transferts sont un moyen important d'améliorer les conditions sociales dans les régions moins favorisées. A ce titre, ils sont susceptibles d'améliorer les perspectives économiques de ces provinces. Mais nous devons aussi reconnaître que, dans la mesure où ils altèrent le fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation, ils peuvent faire obstacle au développement et conduire à des décisions sociales et économiques inopportunes. Notre intention devrait être de conserver les qualités qui facilitent l'élaboration et la mise en œuvre satisfaisantes des programmes sociaux et autres, tout en éliminant les aspects qui empêchent une croissance économique normale.

Les transferts de fonds au bénéfice des particuliers permettent d'améliorer le niveau de vie dans les régions sous-développées et contribuent par conséquent au développement régional. Néanmoins, ils risquent de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'ajustement des prix de revient qui, s'ils n'interviennent pas, découragent naturellement les nouveaux investissements. S'il est vrai que la plupart de ces transferts sont géographiquement neutres, certains ne le sont pas. Ce faisant ils faussent le libre fonctionnement de l'économie de marché et aggravent les causes structurales des disparités régionales. L'assurance-chômage est le meilleur exemple de cette situation en ce qu'elle a pour cause d'altérer les décisions des individus et des entreprises, affectant ainsi la répartition du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, avec pour conséquence la dépendance économique et l'anémie de l'expansion. L'assurance-chômage devrait être modifiée ou remplacée par un système de substitution de revenus qui encourage le respect du travail sans décourager la mobilité de la main-d'œuvre. (p. 117)

Chapitre 12: Les transferts aux provinces

Le thème central de ce rapport est qu'il est préférable de consacrer les fonds des pouvoirs publics au développement de l'économie d'une région plutôt

qu'à la compensation des disparités actuelles. Mais cette distinction entre fonds destinés à favoriser le développement et fonds destinés à compenser les disparités est rarement précise. Il n'est pas de région ou de sous-région qui puisse exploiter au maximum son potentiel de développement sans disposer des services publics nécessaires, écoles, hôpitaux, police, etc. Les accords fiscaux n'influencent pas directement l'implantation industrielle, mais ils contribuent au développement régional de manière fondamentale en permettant aux provinces de fournir des services publics de meilleure qualité. Ils contribuent à la mise en place de l'infrastructure économique essentielle ainsi qu'aux principaux services sociaux nécessaires au développement économique à long terme. Cette aide se manifeste de manière telle qu'elle laisse aux gouvernements provinciaux la latitude nécessaire quant au développement économique qu'ils veulent favoriser. Le but de cette politique devient alors de faire en sorte que le système de paiements de péréquation soit aussi satisfaisant que possible pour favoriser le développement économique.

Les paiements de péréquation et les programmes à frais partagés permettent à toutes les régions d'offrir des services publics approximativement identiques et, en ce sens, contribuent au développement régional. (p. 126)

Chapitre 13:

Concurrence, commerce, réglementation

La politique sur la concurrence

La politique sur la concurrence doit favoriser le développement régional. Il faut que les petites entreprises nouvelles qui s'établissent dans les régions sous-développées puissent faire concurrence, sur une base équitable, aux grandes entreprises canadiennes et aux multi-nationales. Sans politique sur la concurrence, ces firmes seront effectivement éliminées par les pratiques déloyales des grandes entreprises, non seulement des grands marchés prospères mais aussi de leurs propres marchés locaux. D'autre part, en raison de leurs faibles dimensions, les régions sous-développées sont sujettes à la formation de monopoles internes—particulièrement pour les biens et les services qui ne sont pas échangés sur de grandes distances. Ils sont capables d'altérer le développement des régions les plus défavorisées et de faire échec aux efforts de relance économique.

Nombre de raisons militent en faveur d'une politique favorable à la concurrence; le fait qu'elle encourage l'expansion économique des régions les moins développées n'est pas la moindre. (p. 128)

Politique commerciale

Le développement régional doit être entrepris dans un contexte national qui tient compte de la nécessité de coûts et de prix concurrentiels sur le

marché international. La libéralisation du commerce, en renforçant l'économie nationale, encourage en définitive le progrès économique des régions sous-développées. Lorsqu'il est jugé nécessaire d'appliquer des restrictions à la libre circulation des produits, il doit être prévu une échéance afin d'éviter que se perpétuent de telles mesures. (p. 130)

La réglementation économique

Le Comité reconnaît que la réglementation gouvernementale dans certains secteurs est nécessaire, voire désirable. Mais elle ne doit pas se prolonger au point de balkaniser notre économie, d'imposer des charges excessives à notre industrie et à notre agriculture et d'altérer le fonctionnement des mécanismes naturels du marché. Nous sommes convaincus qu'il existe, pour les deux paliers de gouvernement, d'énormes possibilités pour l'élimination des différences réglementaires qui se présentent entre eux et pour un effort sérieux de simplification. Nous sommes d'avis que la réglementation gouvernementale doit être prévue de manière à entraver le moins possible le libre fonctionnement du marché canadien et ne doit pas servir à faire obstacle à la circulation des biens, des services et des personnes. A cette fin, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient s'efforcer de normaliser les règlements dans toute la mesure du possible.

Les réglementations doivent prendre une forme telle qu'elles n'aient qu'un minimum d'effet néfaste sur la libre évolution du marché canadien et ne fassent pas entrave au mouvement des biens, des services, des capitaux et des individus. (p. 132)

AVANT-PROPOS

Cent quinze années d'expansion et de prospérité nationales n'ont pas empêché que subsistent au Canada des disparités économiques régionales. Parce que ces disparités font préjudice à l'unité nationale, provoquent le gaspillage de ressources précieuses et sont une cause de privations pénibles pour un grand nombre de Canadiens, elles n'ont cessé d'être, dès le début, un sujet de préoccupation nationale. Ces disparités ont été atténuées dans une certaine mesure et nous avons, ce faisant, beaucoup appris. Le fait est cependant que les différences régionales persistent et que le gouvernement doit poursuivre ses efforts si l'on veut que chaque région du Canada réalise pleinement son potentiel économique.

Jusqu'à récemment, la détermination du gouvernement à favoriser le développement économique régional se manifestait par l'existence du Ministère de l'Expansion économique régionale. Tel n'est plus le cas. Le 12 janvier 1982, le gouvernement du Canada annonçait de profondes modifications tant des structures que des orientations du développement industriel. Parmi ces modifications, les plus significatives sont celles qui affectent les régions les moins développées de notre pays. Le Ministère de l'Expansion économique régionale disparaît et les ententes-cadres, instrument principal du développement dans les régions les moins prospères, vont expirer à leur échéance.

Ces modifications sont intervenues à un moment où notre Comité était absorbé par la préparation d'un rapport sur ce même sujet: la politique gouvernementale et les disparités régionales. A prime abord, nous avons craint qu'un tel rapport ne devienne superflu à la lumière de modifications d'une pareille importance. Mais il nous est apparu que c'était l'opposé qui était vrai. Les décisions du gouvernement ont créé un climat d'incertitude et l'élimination du ministère responsable du développement régional soulève des questions quant à sa détermination dans ce sens.

Jusqu'au moment de l'impression du présent rapport, nous n'avons noté aucune déclaration majeure sur le développement régional, hormis celle du 12 janvier. Ce silence a laissé un vide tant en ce qui concerne l'étendue de l'engagement du gouvernement envers l'atténuation des disparités régionales par le moyen du développement économique, qu'en ce qui concerne les mesures et les structures destinées à répondre aux besoins des régions sous-développées. Notre Comité est convaincu de la nécessité de remplir un tel vide et considère ce rapport comme un pas dans cette direction. Ainsi plutôt que rendre notre rapport superflu, la déclaration du gouvernement en a rendu la nécessité plus urgente.

L'enquête de notre Comité sur les disparités régionales s'est révélée à la fois stimulante et décevante. Stimulante parce que, de toute évidence, les

disparités régionales sont un problème qui s'impose à la nation; décevante parce que les témoignages reçus indiquent manifestement qu'il n'existe pas de solution toute faite. Nous avons entrepris, à l'origine, un examen du Ministère de l'Expansion économique régionale. Mais il nous est très vite devenu évident que ses activités ne constituaient qu'une faible partie de l'intervention gouvernementale dans ce domaine. Nous en avons par conséquent conclu qu'il nous fallait élargir le champ de notre enquête et examiner l'ensemble des activités gouvernementales qui affectent le développement régional.

A mesure que se déroulait une enquête approfondie et prolongée, nous sommes devenus progressivement plus convaincus de la nécessité pour le gouvernement de ne pas fermer la porte au problème persistant du niveau inégal de développement économique des régions du Canada. Ce problème doit continuer de compter parmi les priorités des autorités fédérales autant que provinciales. A ce titre, le silence du gouvernement fédéral depuis la réorganisation ministérielle du 12 janvier est profondément troublant et nous nous proposons, après des délais raisonnables, de demander instamment une réponse.

Nous avons également découvert qu'il n'est pas de solution magique et qu'il nous est impossible de proposer de simples recommandations capables de résoudre les problèmes accumulés au cours d'un siècle. La difficulté, du point de vue du politicien, est qu'il n'existe pas de réponses faciles capables de fournir des solutions rapides et d'assurer la victoire lors des élections. Tout au contraire, il s'agit ici d'un domaine où sont essentiels le désir de collaboration entre les deux paliers de gouvernement au Canada, la ténacité, la perspective à long terme et l'honnêteté de dire publiquement que le problème ne sera jamais complètement réglé. C'est dans cet esprit que doit être considéré ce rapport—c'est-à-dire un effort en vue de cerner les dimensions du problème et de suggérer les principes autant que les méthodes qui doivent inspirer les actions des pouvoirs publics et des citoyens.

PREMIÈRE PARTIE:

PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE

Au cours des dernières années, la question des disparités régionales et la nécessité d'un développement économique géographiquement équilibré se sont établies parmi les grandes priorités nationales. Cette importance nouvellement acquise est à la fois naturelle et souhaitable parce que si nous désirons que continuent de progresser le développement économique et la cohésion politique du Canada, il faut que tous les Canadiens—individus, entreprises, syndicats, organismes bénévoles et gouvernements—se décident à faire carrément et résolument face aux difficultés mais aussi aux possibilités que nous devons à la diversité régionale et à la richesse de notre pays.

Ces questions ne sont pas nouvelles. Des disparités économiques profondes existent chez nous depuis la Confédération. Dans une certaine mesure—comme ce fut le cas lorsque l'acier remplaça le bois dans les constructions maritimes au grand désavantage des provinces atlantiques, ou lorsque l'apparition d'une disparité était clairement le résultat de l'absence de ressources, ou bien de désavantages géologiques ou géographiques—de tels phénomènes étaient acceptés comme provenant de causes naturelles sur lesquelles les gouvernements n'avaient qu'une prise toute relative. Néanmoins il était admis, dès le début, qu'un effort était nécessaire en faveur des régions défavorisées. Les mesures de compensation destinées à atténuer les causes de ces disparités ont pris une importance considérable à la suite de la Seconde Guerre mondiale sous forme de mesures telles que les paiements de péréquation, les programmes fédéraux-provinciaux de participation financière, les programmes de développement régional et autres transferts de fonds au profit des provinces et des individus. Il n'en reste pas moins que subsistent des disparités de développement économique avec les conséquences qu'elles ont sur le bien-être individuel des Canadiens.

En dépit de la persistance de ce problème, notre Comité se refuse d'accepter comme inévitables ces profondes inégalités économiques régionales. Nous sommes convaincus que les pouvoirs publics peuvent intervenir pour réduire les disparités existantes et celles qui nous menacent. Il leur faut pour cela exploiter plus efficacement le potentiel économique de toutes nos régions.

Cette première partie de notre rapport explique la manière dont nous entendons la nature des difficultés régionales du Canada et pose quelques grands principes dont nous pensons qu'ils doivent guider l'action de nos

gouvernants. En cela nous préférons de beaucoup le développement régional à la palliation des disparités. Or ce n'est pas là quelque chose que les pouvoirs publics peuvent réaliser d'eux-mêmes. L'apport des autres secteurs de la société est une nécessité vitale. Mais il ne fait aucun doute que tous ceux qui nous gouvernent ont devant eux l'obligation urgente de proposer des mesures plus ingénieuses et stables que celles qui ont été offertes dans le passé. La solution à adopter, selon nous, est celle qui consiste à faire plus largement appel aux facteurs constructifs de développement—facteurs humains, ressources naturelles et capitaux—présents dans chaque région.

CHAPITRE 1

DISPARITÉS ET DÉVELOPPEMENT

Il n'est pas de pays au monde qui ne souffre de disparités régionales, c'est-à-dire de la tendance qu'ont certaines régions à accumuler un retard économique considérable par rapport aux autres. Dans un contexte politique aussi souple et pluraliste que celui du Canada, le problème prend un sens particulièrement aigu. Et telle est en effet l'importance rattachée à l'atténuation des disparités régionales que notre nouvelle Constitution contient plusieurs articles consacrés à ce sujet sous le titre de «Péréquation et disparités régionales»:

... le Parlement et les législatures, en même temps que le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux s'engagent

(a) à favoriser l'égalité des chances pour le bien-être de tous les Canadiens;

(b) à encourager le développement économique afin de réduire les disparités existantes; et

(c) à assurer à tous les Canadiens des services publics essentiels de qualité satisfaisante.¹

Mais un engagement constitutionnel n'est guère mieux qu'une déclaration de bonnes intentions. Il faut ensuite agir. Ce rapport représente notre contribution à la réalisation des buts prescrits par la constitution et plus particulièrement à celui qui consiste à «encourager le développement économique afin de réduire les disparités existantes»—intention excellemment exprimée mais qui exige d'être formulée en bien plus grand détail.

Une question de définition

Le problème commence avec le mot «région». Au Canada le mot revêt habituellement deux sens: soit qu'il se rapporte aux cinq grandes régions du pays—Atlantique, Prairies, etc., ou bien à chacune des dix provinces et aux deux territoires du nord. Mais lorsqu'il est question de problèmes de disparités régionales, ces acceptions sont impropres et trompeuses.

¹ Loi constitutionnelle, 1981, III^e partie, 36(1)

Il existe, au sein de chaque province, des zones de vitalité, de solidité et de potentiel économiques. Ce sont ces zones qui sont les mieux placées pour profiter des programmes économiques nationaux et ce sont elles qui représentent généralement les agglomérations urbaines. Mais il se trouve aussi d'autres zones, souvent plus importantes géographiquement, dont le niveau de prospérité est moindre, dont les ressources sont inexploitées, qui souffrent de sous-développement, de chômage et de pauvreté.

Ainsi le mot «région» possède-t-il bien des sens et sert-il à bien des usages. Mais ce qui préoccupe particulièrement notre Comité ce sont les régions du Canada dont le développement économique marque un évident retard. Ces régions qui se trouvent, ainsi que nous l'avons dit, dans toutes les provinces, même les plus riches, doivent faire l'objet de mesures spéciales et bénéficier d'une aide particulière si l'on veut qu'elles échappent à leur stagnation économique.

Il s'agit là, pour nous, d'une notion centrale dont vont découler nombre de recommandations dans ce rapport. Car il libère nos gouvernants de leurs préoccupations envers les inégalités de richesse entre les principales régions et surtout entre les provinces. Il signifie par conséquent que toutes ces provinces ont un intérêt dans le développement régional et que, de même, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent se donner pour but d'atténuer les disparités en question.

La conclusion principale de ce rapport est qu'il existe dans toutes les provinces du Canada des zones de prospérité économique relative et des zones de malaise économique profond. C'est pourquoi il y a de l'intérêt de toutes les provinces, riches ou non, de porter remède aux disparités régionales. Il s'ensuit que les efforts du gouvernement fédéral devraient porter moins sur l'élimination des différences entre provinces (et, à plus forte raison, entre les principales régions du Canada) que sur le développement des zones qui accusent un retard au sein de chaque province. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des buts identiques.

Une question qui compte

Le développement économique du Canada est un sujet complexe et dont un grand nombre de questions fondamentales intéressent profondément les Canadiens en général et les législateurs en particulier. Face à ces questions, il appartient à nos citoyens de décider lesquelles sont les plus importantes et lesquelles sont de moindre urgence. Ceci étant, nos ressources doivent être réparties en conséquence.

La disparité régionale est sans l'ombre d'un doute une de ces questions. Il nous a paru nécessaire d'en établir l'importance par rapport aux autres. Pour ce faire, il nous a fallu comprendre d'abord pourquoi les Canadiens devraient se préoccuper de l'existence de disparités régionales substantielles.

Il existe des formes de disparité qui ne doivent pas donner lieu à une inquiétude particulière. Ainsi, les Canadiens ne s'inquiètent pas outre mesure

des différences assez larges de bien-être économique personnel. Le système de sécurité sociale permet au gouvernement d'assurer à chacun un train de vie minimum, sinon la richesse. Il n'empêche que dans un quartier, un bureau ou une usine, certaines personnes ont des revenus considérablement plus importants que d'autres. C'est quelque chose de reconnu et d'accepté la plupart du temps. Toutefois les disparités de revenus et autres disparités régionales qui existent au Canada depuis la Confédération (et qui subsistent dans tous les pays industriels) deviennent de plus en plus inacceptables.² Au cours de nos séances, plusieurs témoins ont tenté d'expliquer pourquoi il en est ainsi.

Pour certains, les disparités économiques régionales perpétuent «l'inégalité des chances» entre Canadiens. L'Institut de Recherche C. D. Howe affirme que «la prémisses fondamentale semble avoir été qu'il ne faut pas laisser la situation économiques d'une région se détériorer au point que les avantages et les possibilités économiques ne soient plus suffisamment intéressants aux yeux de la population.» (4-30-8A:2)³ D'autres affirment qu'il faut combattre ces disparités parce qu'elles sont le fruit de la politique de gouvernements passés soucieux d'assurer l'expansion économique du Canada central. Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Hatfield, a ainsi déclaré devant notre Comité que «des programmes comme le MEER, la péréquation et ainsi de suite, sont pratiquement des pénalités imposées au contribuable des provinces favorisées, à la suite de mauvaises politiques ou de celles qui les ont favorisées auparavant et le font encore.» (1-32-18:22) En termes plus pratiques, certains témoins ont envisagé les efforts en vue de réduire les disparités régionales comme un élément essentiel de la stratégie qui se propose d'encourager l'expansion économique de l'ensemble du pays. Le professeur Ben Higgins affirme que «la recherche de l'équilibre entre régions ne devrait pas être mue uniquement par des considérations de justice sociale ou d'urgence politique, mais bien plutôt par le désir de réaliser les objectifs économiques nationaux, notamment en matière d'inflation et de chômage.» (4-30-6:6)

D'autres encore, comme l'honorable Marcel Lessard, ancien ministre de l'Expansion économique régionale, maintiennent que les disparités régionales ne peuvent pas rester sans solution si l'on désire préserver l'unité du Canada...l'objectif fondamental de l'unité nationale exige qu'il y ait dans toutes les régions du Canada une activité économique suffisante pour offrir à tous ses habitants des possibilités raisonnables et des services publics décents.» (3-30-3A:4)

Chacun de ces arguments a une certaine valeur. Il est vrai en effet que les disparités régionales sont à la source de l'inégalité des chances parmi les Canadiens qu'il s'agisse d'éducation, de mesures sociales, de choix de carrières ou de développement social. Il est non moins vrai que ces disparités affaiblissent l'unité nationale et suscitent un sentiment d'injustice dans les régions sous-développées. Ajoutons que ces disparités représentent un gaspillage des ressources naturelles et humaines du Canada. Et parce que nous nous effor-

² On trouvera aux annexes A et B une brève évaluation de l'étendue de ces disparités en termes de revenus et d'emplois, ainsi qu'un groupe de statistiques à ce propos.

³ Les chiffres renvoient respectivement à la session, au numéro du Parlement, à la séance du Comité et au numéro de page. Ainsi 3-30-3:5 renvoie à la troisième session du trentième Parlement, troisième séance du Comité, page 5.

çons, par le biais des programmes de transfert, de soulager les privations résultant de ces disparités, le développement et la richesse d'autres régions du Canada s'en trouvent défavorablement affectés.

C'est pour ces raisons que notre pays ne peut pas tolérer que ces disparités se perpétuent indéfiniment. Toutefois cette conclusion appelle certaines réserves:

- Il ne suffit pas de verser de l'argent dans les régions sous-développées pour voir se réduire les disparités économiques. De tels subsides ne servent qu'à maintenir les choses en leur état sans apporter les modifications profondes exigées pour remédier aux problèmes actuels.
- La nécessité de réduire les disparités économiques ne doit pas représenter un fardeau trop lourd pour les secteurs plus prospères de notre économie. Car même ceux-ci doivent faire face à la concurrence internationale et il ne peut être exigé d'eux un effort qui risque de menacer leur position. Ainsi y a-t-il des limites à leur contribution.
- La tâche de réparation des conséquences néfastes des disparités régionales doit s'inspirer du sain développement des régions défavorisées. Cela signifie la création d'industries éventuellement capables de soutenir la concurrence sur le marché national et le marché international, capables d'assurer des emplois stables et convenablement rémunérés et capables enfin de se passer après un certain temps des subsides gouvernementaux. Cela signifie la création d'une ambiance économique où le développement peut se maintenir au niveau de ce qu'il est dans le reste du Canada et dans le monde.

Bref, ce développement signifie la pleine exploitation du potentiel de toutes nos régions. S'il peut en être ainsi, le gouvernement aura rempli ses obligations dans ce domaine et les problèmes de nos disparités régionales seront largement atténués. Mais il ne faudrait pas croire que vont disparaître par la même occasion toutes les différences de revenus et autres signes d'activité économique. Les différences naturelles et inévitables qu'accepte volontiers notre société ne vont pas s'évaporer dans la mesure où elles expriment l'inégale répartition des richesses naturelles, l'effet des choix personnels et la composition de la main-d'œuvre. Cela est tellement vrai que l'élimination des disparités ne saurait être un objectif de la politique économique. Il existe en effet des régions tellement isolées ou tellement démunies qu'aucun stimulant économique ne pourrait raisonnablement réussir. Dans ces cas, on ne peut que recourir à des programmes de sécurité sociale afin d'alléger les privations personnelles. Il serait totalement inefficace de croire que des initiatives économiques artificielles sont capables d'éliminer toutes les disparités. Les efforts inspirés par des suppositions manifestement fausses ne pourraient que détourner des ressources précieuses et handicaper le développement d'autres régions.

La politique régionale canadienne a porté principalement sur la réduction des disparités existantes. Contrairement à celle des États-Unis, elle s'est préoccupée plus de redistribuer des revenus et de pallier des inégalités personnelles. Cette attitude a eu pour résultat de faire obstacle à l'ajustement nécessaire des coûts dans les régions défavorisées, ce qui aurait encouragé les investissements et réduit, sans l'ombre d'un doute les disparités. Le meilleur moyen de s'attaquer aux disparités régionales est de définir le potentiel

économique des régions sous-développées et d'encourager le développement de ce potentiel.

Le chemin du développement

Le développement économique, particulièrement celui des petites régions est une question sur laquelle les économistes, la fonction publique, les politiciens et le secteur privé ne se trouvent pas toujours d'accord. Qui plus est, la perspective d'un consensus proche à ce sujet semble médiocre. Comme le reconnaît madame Sylvia Ostry, présidente du Conseil économique du Canada, «ni le Conseil (économique) ni les autres organismes de recherche n'ont vraiment les pouvoirs et la capacité de comprendre et de mesurer les causes de l'écart qui existe entre les divers taux de croissance des régions.» (4-30-7A:7)

En 1968, le professeur T. N. Brewis, du département de science économique de l'Université Carleton, préfaçait son ouvrage sur la politique économique au Canada en faisant remarquer: «il y a eu, au cours des dernières années, une augmentation remarquable du nombre des études consacrées aux questions économiques régionales.»⁴ Dix ans plus tard, le professeur N. H. Lithwick, également de l'Université Carleton, préfaçait son ouvrage sur le même sujet d'une manière toute différente. «Ce volume est né, de la part de celui qui l'a édité, d'une certaine inquiétude devant l'absence d'une pensée rigoureuse appliquée aux questions régionales qui se posent au Canada.»⁵ Ainsi, comme certaines régions, ce sujet connaît-il des temps difficiles.

Il y a là quelque chose d'inquiétant, d'autant plus que, loin d'être un champ d'étude pleinement développé avec des théories solidement établies et un corps important de «faits» empiriquement vérifiés, la théorie du développement régional n'est, au mieux, que partiellement constituée. Plus particulièrement, les explications théoriques qui nous ont été proposées au cours de notre enquête semblent n'être pas à même de rendre compte de manière satisfaisante (quand elles réussissent à le faire) des modalités du développement régional au Canada. Et rares sont ceux de nos témoins qui se sont trouvés d'accord en termes généraux sur les causes de la croissance régionale ou nationale.

Nous avons été frappés, au cours de cette enquête, par le parallélisme des modes de développement économique au Canada et aux États-Unis. Pendant la majeure partie de ce siècle, ce développement s'est manifesté plus lentement dans les états du nord-est et dans les provinces atlantiques avoisinantes. Jusqu'à récemment, ce sont les états et les provinces de la région des Grands Lacs et à l'est de cette région qui ont connu le rythme d'expansion le plus rapide; plus récemment encore les régions de l'ouest, dans les deux pays, ont été le centre de cette expansion. Cette ressemblance dans le cadre de politiques économiques différentes et dans un contexte historique dissemblable, suggère que les forces économiques jouent un rôle de premier plan dans le mode d'ensemble du développement. Cela ne permet toutefois pas d'isoler les facteurs en cause non

⁴ T. N. Brewis, *Regional Economic Policies in Canada*, Toronto: (Macmillan of Canada, 1967), p. 1.

⁵ N. H. Lithwick, *Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1978).

plus que d'expliquer les différences considérables de développement au sein de ces régions.

Les témoins ont avancé diverses théories sur le développement régional. Pour certains, ce développement repose sur des pôles de croissance, autrement dit des regroupements d'industries complémentaires situées dans une zone urbaine d'importance suffisante pour justifier une grande diversité d'activités. D'autres, s'inspirant de la théorie keynesienne du développement, parlent de la nécessité d'encourager la demande globale des produits d'une région. D'autres encore voient dans le réseau d'échanges entre régions l'explication de la croissance économique ou de l'absence de cette croissance. Il nous a même été présenté une théorie monétariste—ou plus exactement une théorie basée sur l'étalon or—qui met l'accent sur l'importance de la balance des paiements entre une région et les autres. Aucune de ces théories ne nous a paru pleinement convaincante ou complètement applicable au Canada. La notion des pôles de croissance, pour prendre un exemple, est intéressante parce que, en supposant une combinaison favorable d'industries, le développement devrait procéder à un rythme rapide. Mais cela exige que les dirigeants sachent quelle est cette combinaison pour une région et soient capables de la réaliser. Qui plus est, cette théorie peut fort bien ne pas s'appliquer à de larges régions du Canada. Les rapports mutuellement profitables qui ont permis aux centres de croissance de prospérer en Europe et au Japon risquent de ne pas prévaloir dans de nombreuses provinces canadiennes dont la population est inférieure à celle de villes d'importance moyenne dans d'autres pays.

Ces théories du développement ne sont pas nécessairement fausses en elles-mêmes non plus qu'elles ne sont destinées à se contredire. Chacune contient des éléments importants pour le bon développement économique régional. La notion des centres de croissance nous signale l'utilité particulière d'industries complémentaires et de la demande des produits d'une région. Le Comité s'est efforcé de faire une synthèse de chacune de ces leçons—synthèse qui ne s'inscrit pas sous une simple rubrique mais qui se prête à des applications aussi diverses que l'économie canadienne elle-même. Notons à ce propos que l'absence de consensus parmi nos témoins ne saurait être attribuée à quelque manque intellectuel mais reflète au contraire la grande diversité de facteurs qui peuvent handicaper et qui ont handicapé le développement régional dans notre pays.

Dans nombre de régions moins développées, sinon dans la plupart, la responsabilité de la mauvaise croissance économique incombe à divers facteurs. Il faut probablement en conclure que les problèmes et les possibilités qui existent actuellement dans chaque région sont différents les uns des autres et que les solutions doivent être formulées en conséquence.

CHAPITRE 2

BUTS ET STRATÉGIES

Ce n'est pas de définir les buts d'une politique—dans le cas qui nous intéresse une croissance économique éventuellement capable de se maintenir de son propre mouvement au bénéfice des régions du Canada qui en sont actuellement dépourvues—qui éclaire particulièrement les gouvernants sur les moyens à utiliser. Il faut par conséquent répondre à une double question: «Comment va-t-on susciter une pareille croissance?» et «Quelles mesures gouvernementales vont permettre d'obtenir le résultat désiré?». En s'efforçant de fournir une réponse, notre Comité a été guidé par la conviction profonde que les mesures gouvernementales doivent s'harmoniser avec la structure concurrentielle de l'économie canadienne et des économies internationales et qu'en définitive, la seule base valable de la croissance économique est la libre concurrence. Bref, chacune de nos régions doit baser son développement sur ses avantages relatifs et se donner pour objectif la pleine réalisation de son potentiel économique.

«Pleine réalisation du potentiel économique» signifie, dans le jargon du métier, le plus haut niveau possible et constant d'activité économique que puisse atteindre une région ou un pays, compte tenu de ses ressources latentes. L'adoption d'un tel objectif implique que chaque région est unique en soi et qu'il n'entre pas dans les pouvoirs d'un gouvernement d'assurer l'égalité de toutes les régions, autrement dit d'éliminer à jamais les disparités qui existent entre elles. Même en cas de plein développement il continuera d'exister, au Canada, des différences de revenus et de taux d'emploi, tout comme il en existe au sein des villes. Ces différences exprimeront les inégalités réelles dans la distribution des ressources et le choix individuel des Canadiens sur leur lieu de résidence et la nature de leur travail.

Mais contrairement au potentiel économique, l'avantage relatif ne tient pas de la formule. Il signifie littéralement que le développement économique d'une région doit reposer sur ses aptitudes intrinsèques. Cela peut paraître évident, mais il en résulte plusieurs conséquences:

- Il n'est pas dit que chaque région soit la réplique en miniature de toutes les autres. Notre économie et l'économie mondiale dépendent du commerce et le commerce n'est, après tout, qu'un échange de spécialités. Ainsi chaque région doit-elle faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échanger ses produits contre ceux pour lesquels elle est moins bien équipée.

- Le développement d'une région doit avoir pour but d'encourager les activités susceptibles de donner les meilleurs résultats. La politique de développement ne doit donc pas faire entrave à l'évolution de ces activités ni permettre le transfert de ressources depuis des zones d'avantages relatifs au profit de secteurs qui, sans aide économique, ne seront pas capables de faire face à la concurrence.
- Seule la concurrence peut dire ce qu'est cet avantage relatif. Si les gouvernements veulent bien s'inspirer de ce principe, ils mettront un frein à la tendance qui est la leur de choisir des gagnants en fonction de critères autres que ceux de la libre concurrence, comme ceux selon lesquels les industries de technologie de pointe auraient une prétendue supériorité par rapport à des industries plus stables et productives mais plus prosaïques.

De l'avantage relatif

Il existe un tel malentendu à propos du terme «avantage relatif» qu'il est utile de lui donner une signification «opérationnelle» pour les mesures de développement régional prévues à l'avenir.

Quand on parle d'exploiter l'avantage relatif, on veut dire faire porter ses efforts sur ce que l'on fait le mieux ou le moins mal. Cela ne veut pas invariablement dire faire ce que l'on fait mieux que n'importe qui. Un médecin qui a appris à taper à la machine est peut-être meilleure dactylo que sa secrétaire mais le principe de l'avantage relatif veut qu'il s'occupe de médecine parce que sa rémunération horaire comme médecin est plus importante que comme dactylo.

En ce qui concerne la politique de développement régional, le principe de l'avantage relatif exige de l'enquêteur qu'il considère chaque région ou sous-région avec tout le respect nécessaire pour son identité et ses qualités intrinsèques, sans préconception excessive. C'est ainsi qu'il doit éviter la préconception selon laquelle l'industrie de transformation est nécessairement «supérieure» à l'industrie primaire, ou vice versa, ou que l'industrie des services est plus ou moins désirable que les autres. Le traitement des ressources naturelles d'une région n'est pas nécessairement la clef de son développement économique. Les industries de haute technologie ne sont pas nécessairement supérieures aux autres, non plus qu'il n'est dit que les régions défavorisées doivent nécessairement n'accueillir que des industries à bas salaires. Un mégaprojet dans la région A n'aura pas nécessairement pour cause d'apporter une expansion considérable à la région B, car tout dépend de ce que la région B peut faire relativement aux fournisseurs concurrents. Le cheminement optimal du développement d'une région sera sans doute rattaché à celui d'autres régions, mais peut fort bien être entièrement différent.

Ce qui motive la notion d'avantage relatif, c'est essentiellement une ouverture d'esprit—l'aptitude à voir que chaque région représente une série particulière de problèmes et de solutions. Ainsi devrait-on considérer la diversité régionale du Canada et les avantages régionaux relatifs qui en résultent moins comme un handicap que comme le fondement même de la spécialisation

et de la division du travail dont Adam Smith a fort bien vu qu'elles sont la source principale de la richesse des nations et des régions.

Voilà donc sur quoi repose notre approche envers les disparités régionales et le développement régional. Il appartient aux pouvoirs publics de prendre les mesures qui permettront à toutes les régions du Canada de réaliser pleinement leur potentiel économique conformément au principe de la libre concurrence et de l'avantage relatif. Et afin d'obtenir, pour ces régions, une croissance économique capable de se perpétuer d'elle-même, il est important que les gouvernements créent un climat dans lequel les forces du marché puissent se manifester de la manière la plus efficace. Nous nous hâtons d'ajouter que cela ne signifie pas un minimum d'intervention gouvernementale dans la vie économique. Bien plutôt, parce que l'histoire canadienne est marquée par l'heureuse coopération entre gouvernements, secteur privé et syndicats, nous pensons que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle substantiel. Mais ce qui importe plus encore, c'est qu'ils jouent le rôle qui convient.

Nous devons à ce propos et une fois de plus, avertir le lecteur que notre parti-pris en faveur de l'avantage relatif ne veut pas dire que nous recommandons aux gouvernements de décider a priori quelles industries et quelles firmes sont détentrices de cet avantage relatif et de leur apporter une aide en conséquence. L'histoire de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie ne montre que trop clairement que lorsqu'ils se mêlent de choisir des gagnants, les résultats sont trop souvent décevants, sinon désastreux. Par conséquent, une autre méthode s'impose.

Le Comité recommande que le développement économique s'inspire du principe des avantages relatifs, de telle sorte que chaque région puisse faire ce qu'elle est la plus apte à faire et échange les produits autant que les services qu'elle est moins bien équipée à fournir.

Le rôle du gouvernement: une approche positive

La solution que nous préconisons fortement consiste à déterminer les moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent libérer les mécanismes de la libre concurrence et, de la sorte, favoriser le développement économique régional. Il est un point qui, au cours de nos délibérations, est devenu entièrement évident: le développement économique ne va pas sans changement. Si pareil changement ne se manifeste pas, le développement sera bloqué et le progrès économique marquera le pas.

Grâce à diverses mesures, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle prépondérant dans la promotion de certains changements, limitant ainsi les obstacles à d'autres changements et créant un environnement économique où le prix du changement peut être considérablement réduit. Mais il n'appartient pas à ces pouvoirs publics d'orienter les changements dans une direction particulière. Il leur appartient plutôt de les laisser se produire «naturellement», conformément aux indications de la concurrence.

Nous pouvons documenter la nature essentielle de cette orientation en prenant à notre compte un thème réitéré par plusieurs témoins et formulé avec une parfaite clarté par M. James Fleck, ancien sous-ministre de l'Industrie et

du Tourisme de l'Ontario: «... le développement économique et l'amélioration de la productivité devraient être préférés à la suppression des écarts de revenu.» (4-30-9:7)

La remarque qui a été faite souvent et avec une vigueur extrême devant nous est que les initiatives du gouvernement actuel, et en particulier le système des transferts de fonds, ne servent qu'à renforcer et à perpétuer les modalités présentes du développement régional. Pour être précis, les transferts de fonds fédéraux au bénéfice des gouvernements provinciaux permettent à ces derniers d'embaucher un surcroît de fonctionnaires à des salaires supérieurs à ce qu'ils seraient autrement, ce qui augmente les dépenses salariales des employeurs privés. Ainsi la position concurrentielle du secteur privé, dans ces régions, se trouve affaiblie, avec les effets néfastes qui en résultent pour le développement. D'autres mesures, comme les lois provinciales sur le salaire minimum et l'octroi par le gouvernement fédéral à la fonction publique de revenus arbitrairement établis, maintiennent les salaires dans les régions sous-développées à un niveau injustifiable. De la sorte, fait-on observer, les mécanismes naturels d'ajustement qui contribueraient à réduire les disparités se trouvent enrayés, interdisant ainsi le développement économique.

L'argument des mécanismes d'adaptation repose sur le pouvoir que possèdent les impulsions économiques pures, comme la présence de salaires réels inférieurs, de provoquer les rajustements économiques nécessaires. Cet argument prétend que la présence de salaires réels inférieurs dans une région suscitera deux mouvements particuliers. Tout d'abord il est probable que la main-d'œuvre quittera la région à la recherche de salaires plus substantiels ailleurs. En second lieu les investisseurs, recherchant une source de main-d'œuvre légèrement moins onéreuse, s'installeront dans la région, feront augmenter la productivité et rendront possible l'octroi de salaires plus élevés.

D'autres témoins ont affirmé, au contraire, que l'argument des mécanismes d'adaptation ne tient pas compte de ce qui se passe en réalité lorsque se produit le développement économique. D'un point de vue théorique ils affirment qu'il ne peut pas y avoir de développement économique prononcé sans une sorte de relance préalable. Ils prédisent que si une région entre dans une période de déclin, les personnes les plus instruites, les plus énergiques, les plus productives vont l'abandonner et, ce faisant, diminuer son potentiel économique. Les investisseurs, prenant note de ce déclin, hésiteront à accroître leurs mises de fonds et s'abstiendront de s'établir dans la région affectée en dépit des avantages salariaux apparents. Les pouvoirs publics sont eux-mêmes moins en mesure d'établir l'infrastructure économique nécessaire et d'attirer les capitaux. Ainsi l'échec engendre-t-il l'échec et le phénomène du déclin, une fois enraciné, ne fait que se perpétuer. Les tenants de ce point de vue donnent pour preuve les nombreuses régions du monde où, en dépit de la modicité des salaires, des disparités existent depuis des dizaines d'années et, dans certains cas même, depuis des siècles, tandis que le développement économique progresse à grand train dans les régions avoisinantes.

Les mesures prescrites au nom de la théorie de la «relance du développement» consistent en l'intervention du gouvernement dans la région sous-développée afin de «renverser la vapeur» du déclin et de susciter la «relance de l'expansion». C'est ainsi, maintient-on, que par l'entremise de subsides et autres

mesures, y compris celles qui sont destinées à attirer les capitaux, la région pourra éventuellement s'assurer elle-même un taux de croissance suffisant et voir s'atténuer ses disparités.

Ces deux approches semblent au premier abord contradictoires car elles donnent du fonctionnement de l'économie une image théorique fort différente. Mais il n'en est pas ainsi en réalité. Toutes deux sont riches de leçons précieuses pour l'économie canadienne. Nul ne saurait nier l'importance des mécanismes de la libre concurrence tels que les postule le principe de l'adaptation. Ils doivent servir à orienter les changements nécessaires au développement, assurant ainsi que les mesures adoptées feront le moins possible obstacle au déroulement des forces naturelles de l'économie. Il n'en reste pas moins nécessaire de renverser le mouvement de déclin qui se manifeste dans certaines régions, si l'on veut que s'amorce un mouvement contraire et que les disparités se dissipent avec une ampleur et une rapidité suffisantes. Bref, les pouvoirs publics doivent se servir judicieusement des mesures à leur disposition afin de ne pas entraver le bon fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation économique tout en renversant le courant du déclin.

C'est précisément ce parti-pris positif envers le redressement nécessaire en faveur de l'expansion que nous allons préconiser dans les chapitres qui suivent. Il ne s'agit de rien d'autre que d'une politique à deux faces destinée à encourager une expansion économique rationnelle. Nous ne sommes pas les seuls à recommander une telle politique. L'Organisation de coopération et de développement économique encourage depuis un certain temps, sous l'étiquette de politique de redressement positif, la participation du secteur public, en termes nécessairement fort généraux. Selon l'OCDE, cette politique «positive» envers le développement économique consiste essentiellement «à éviter ou à abandonner la politique interne qui retarde ou entrave l'adaptation nécessaire aux changements permanents du marché des biens et des services.»¹ Ainsi, lorsque l'intervention gouvernementale est justifiée, comme l'OCDE convient qu'elle l'est quand il s'agit de réduire les disparités régionales, cette intervention doit faciliter l'adaptation aux circonstances nouvelles «en comptant dans toute la mesure du possible sur les forces du marché».

La médecine fournit une excellente analogie pour l'approche que nous préconisons. Le corps humain possède un pouvoir de guérison exceptionnel. Néanmoins, lorsque survient une maladie sérieuse, ou lorsque les forces de récupération ne sont pas à la hauteur de la tâche il faut, pour redonner au corps la santé, faire appel aux services d'un médecin et administrer des médicaments. Ainsi en va-t-il de l'économie. Les mécanismes naturels d'adaptation contribuent à réduire le malaise économique, mais il se trouve des cas où il est essentiel de prescrire certains remèdes. Et tout comme c'est le cas en médecine, le diagnostic doit être correct et les remèdes appropriés si l'on veut guérir le malade.

Dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement du Canada est appelé à jouer un rôle essentiel. En ce qui concerne les forces naturelles du marché, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les lois et règlements qui gouvernent

¹ OCDE, *The Case for Positive Adjustment Policies, A Compendium of OECD Documents*, 1978-79, (Paris, 1979) p. iv.

notre vie économique contribuent à leur bon déroulement. Cela signifie que les mesures se rapportant à la concurrence doivent leur laisser les coudées franches et justes. Cela signifie également que si les pouvoirs publics interviennent sur le marché économique, comme c'est le cas de transferts de fonds au bénéfice d'individus ou du secteur public, ou s'ils réglementent l'activité économique de manière à atteindre d'autres buts telle que la protection de l'environnement ou la sécurité du public, ils doivent évaluer avec soin quelles seront les conséquences de ces mesures sur la santé du marché. De la même manière, les pouvoirs publics sont à même d'accélérer le rythme de la croissance régionale en orientant les programmes essentiels au développement économique et en influençant le cours des activités du secteur privé.

Nous ferions preuve de négligence si nous n'insistions pas sur le fait que le développement économique des provinces les moins favorisées du Canada se déroulera plus rapidement dans une ambiance qui favorise une forte expansion dans les autres régions. Ainsi la nécessité d'un environnement économique stable dans lequel se produit une croissance sans excès d'inflation est essentiellement liée à un développement régional salubre. Dans la situation actuelle du Canada, marquée par une poussée inflationniste soutenue en dépit de l'incertitude généralisée et du marasme économique, toute forme de croissance, que ce soit dans les régions les plus fortes ou les plus faibles, sera particulièrement difficile.

L'intervention gouvernementale est un aspect essentiel du développement régional mais cette intervention doit entraver le moins possible l'évolution des forces naturelles du marché. Qui plus est, elle se doit de les encourager.

La nécessité de persister

S'il est un point sur lequel tous les témoins se sont trouvés d'accord, depuis les critiques les plus sévères des mesures gouvernementales jusqu'aux fonctionnaires chargés de formuler et d'appliquer ces mesures, c'est que le développement régional ne se fera pas en un jour. Les remèdes magiques n'existent tout simplement pas. Comme l'a fait remarquer Marcel Lessard, ancien ministre de l'Expansion Économique Régionale, «Il faut procéder à des changements structuraux à long terme et de grande portée» (3-30-3A:36). Tout cela exige un effort constant, soutenu et régulièrement financé.

Une telle exigence convient fort mal à la manière de faire de nos démocraties modernes où les gouvernements, élus pour quelques années seulement, font constamment face à l'obligation de montrer des résultats rapides. C'est un dilemme auquel n'a pas échappé le Canada. Il est en effet bien difficile, surtout en période d'austérité budgétaire, de poursuivre la politique constante et de créer les structures durables qui ne garantissent pas nécessairement des résultats immédiats. Les ministres ont bien du mal à défendre des mesures dont le succès ne peut pas être facilement et clairement démontré, ce qui les incite parfois à changer de direction dans le seul but d'apaiser les critiques de l'opposition et du public.

Tout le monde convient au Canada que les disparités régionales sont un très grave problème national. Mais là s'arrête l'unanimité. Le Comité est d'avis

que, pour le moins, un effort doit être entrepris en vue d'élargir cette unanimité sur deux points essentiels. Tout d'abord les pouvoirs publics doivent prendre l'engagement d'encourager directement et durablement le développement économique des régions défavorisées. Ensuite il doit être accepté par tous que le développement régional est une affaire de longue haleine pour laquelle il faudra mobiliser des ressources considérables et adopter des mesures à long terme.

Le reste de ce rapport est consacré à l'examen de ce que représente, pour la politique future de développement régional et pour les modalités de l'intervention gouvernementale, ce que nous appelons une orientation positive.

Le développement régional progresse lentement pour la simple raison qu'il exige des régions faibles un taux de croissance supérieur à celui de l'économie nationale. Ce but n'est réalisable que si les mesures convenables sont systématiquement adoptées et régulièrement financées. Cela ne va pas sans difficultés dans une société démocratique soucieuse de résultats instantanés.

DEUXIÈME PARTIE:

LES RÔLES DU GOUVERNEMENT

Cette deuxième partie est plus particulièrement consacrée aux activités des pouvoirs publics qui représentent une contribution directe à la réduction du sous-développement régional au Canada. Le premier chapitre examine les activités qui ont pour but de soutenir et d'étayer la croissance économique régionale. Le second se propose un but plus précis en ce qu'il analyse la question des rapports entre le gouvernement et l'industrie, spécialement en ce qui concerne les mégaprojets. Dans le troisième chapitre, nous voyons de quelle manière les pouvoirs publics peuvent se servir le plus effectivement des moyens à leur disposition pour favoriser la croissance industrielle des régions sous-développées.

CHAPITRE 3:

LA POSE DES FONDATIONS

Le degré de développement d'un pays et d'une région se mesure principalement à son infrastructure, qui détermine elle-même son potentiel. L'infrastructure est une notion quelque peu nébuleuse qui représente l'ensemble de l'actif social essentiel à la production et à la distribution de biens et de services et au maintien du bien-être des individus. L'infrastructure comprend aussi bien les routes et les chemins de fer que les communications, les pipelines, les écoles, les hôpitaux, le service des eaux et les usines de traitement des effluents.

Au Canada, la mise en place et l'entretien de cette infrastructure ont été de tous temps le fruit de la collaboration entre les autorités fédérales, provinciales et locales, avec l'importante participation du secteur privé et des organismes semi-publics. Les premières années de notre histoire ont été littéralement celles durant lesquelles s'est bâtie une nation. Ce sont elles qui ont vu la construction de canaux, le remplacement de chemins par des routes et l'installation de lignes ferroviaires dans toutes les régions. De telles entreprises est née la nécessité d'une Confédération et de gouvernements forts, car ce n'est que par l'entremise de l'intervention gouvernementale qu'elles devenaient réalisables.

Depuis ses débuts, le Canada est devenu un pays avancé et largement desservi par une infrastructure complexe, qui supporte notre industrie et assure un niveau de vie élevé. De nos jours, il est difficile d'imaginer ce pays sans une route transcanadienne, sans une voie maritime du Saint-Laurent et sans aéroports. Tous font partie intégrale de la nation. Nous ne pourrions pas plus survivre sans eux que nous ne le pourrions sans notre main-d'œuvre spécialisée, nos usines et nos ressources naturelles.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les régions les plus prospères soient celles qui sont le mieux desservies par cette infrastructure. Dans le passé ce sont elles qui disposaient des moyens financiers nécessaires et offraient les meilleures possibilités d'investissement pour son développement. Qui plus est, ce sont elles qui avaient la population sur laquelle reposait le pouvoir politique. Une fois établi cet état de choses, les régions intéressées en devenaient presque automatiquement bénéficiaires tandis que les autres étaient non moins automatiquement perdantes. Ainsi, la construction des chemins de fer s'est avérée essentielle au succès de l'agriculture dans l'Ouest et la voie maritime du Saint-Laurent a eu des conséquences défavorables pour les ports des provinces atlantiques.

Le développement de l'infrastructure est par conséquent une condition essentielle du développement économique. Elle peut, lorsqu'elle est intelligemment utilisée, susciter et favoriser la croissance. Ainsi toute stratégie de développement pour les régions sous-développées ne peut-elle aller sans infrastructure.

Les nécessités fondamentales

Notre Comité apprécie à leur juste valeur les améliorations apportées, pendant les années d'après-guerre, aux services publics de toutes les régions du Canada. Sur le plan du développement régional, c'est sans aucun doute la réalisation la plus remarquable de cette période. Dans les régions sous-développées, particulièrement depuis l'instauration des ententes-cadres de développement, la qualité de l'infrastructure s'est considérablement améliorée. Il se trouve néanmoins certaines régions où les services essentiels restent insuffisants. La modernisation des transports, par exemple, pourrait y encourager le développement industriel et aboutir à une meilleure utilisation des ressources humaines et naturelles.

Il est certain toutefois qu'à l'avenir, l'aptitude des pouvoirs publics à assurer les facilités nécessaires au maintien de la prospérité nationale sera pour le moins limitée. Nous ne pouvons pas nous permettre de construire des routes qui ne mènent nulle part, des aéroports ridiculement sous-utilisés ou des parcs industriels qui ne sont guère plus que des terrains vagues viabilisés. Il s'agit donc de prévoir avec soin. Cela veut dire, bien entendu, évaluer les conséquences des projets envisagés et planifier dans le détail. Une nouvelle route peut s'avérer inutile si l'industrie ne peut pas s'implanter dans une région en raison de l'absence de relations aériennes. Si l'on veut se faire une idée claire de ce qu'il faut pour assurer à l'avenir un développement économique indépendant et durable, il faut avoir une vue d'ensemble de la situation.

Les décisions portant sur l'infrastructure doivent être, par conséquent, prises après consultation et avec l'étroite coopération des autorités provinciales. Car puisque l'infrastructure est le support essentiel du développement régional, les décisions concernant la construction ou l'aménagement des routes, les aéroports, les usines de traitement des effluents et les parcs industriels doivent correspondre aux plans de développement des deux paliers de gouvernement. Ce n'est qu'à cette condition que l'on encouragera effectivement le développement régional.

Le choix des investissements d'infrastructure doit être le moteur de la croissance associée à ce développement régional. Certaines déclarations faites devant notre Comité indiquent que des projets d'infrastructure ont été entrepris sans analyse convenable du potentiel des régions qui en bénéficieraient. Il semble que l'on se soit parfois exagérément préoccupé de considérations politiques ou d'expédients visant à la création artificielle d'emplois. Ce sont des risques inhérents à tout système politique, particulièrement dans un état fédéral où existe une concurrence entre les deux paliers de gouvernement. Notre Comité est convaincu qu'une étroite coopération entre les intéressés est nécessaire si l'on veut que les décisions sur l'infrastructure reposent sur une analyse économique solide exempte de considérations politiques à court terme. Nous ajoute-

rons que des consultations plus larges encore sont nécessaires car la planification de l'infrastructure du développement économique à venir ne peut se faire réellement sans qu'il soit tenu compte du point de vue du secteur privé et des autorités locales.

Les ententes-cadres de développement exigent l'évaluation du potentiel d'une région, l'examen des moyens les plus susceptibles de réaliser ce potentiel et la participation des gouvernements provinciaux tant à la planification qu'à la mise en œuvre et au financement. Il s'agit tout simplement de s'inspirer du principe dont nous avons fait état antérieurement, à savoir que toutes les provinces contiennent des zones de prospérité économique relative et des zones frappées de marasme, et que le gouvernement fédéral tout comme les gouvernements provinciaux ont pour même but d'encourager le développement des régions retardataires. Les ententes-cadres coordonnent les mesures prises par les autorités fédérales et provinciales; elles font aussi prendre conscience aux ministères fédéraux de leurs obligations envers le développement régional. De plus elles concrétisent une stratégie à plus long terme, imposant ainsi aux deux paliers de gouvernement la discipline nécessaire pour mener à bien une politique de développement régional.

Les décisions sur l'infrastructure doivent être prises dans le cadre des ententes établies entre gouvernements. De l'avis de notre Comité, les ententes-cadres ont fourni, au cours des dix dernières années, une excellente formule pour l'élaboration des décisions sur les nouvelles infrastructures. C'est pourquoi nous regrettons qu'il ait été décidé de ne pas les renouveler et nous engageons le gouvernement à reconsidérer cette mesure.

Le domaine où l'intervention gouvernementale peut se faire sentir le plus efficacement est celui du maintien et du perfectionnement de l'infrastructure régionale. Pour porter fruit, les décisions concernant cette infrastructure doivent être prises après consultation des autorités provinciales et avec leur pleine coopération. Les ententes-cadres de développement avec les provinces sont un cadre excellent pour la planification et la mise en œuvre d'une infrastructure nouvelle. Ainsi devrait-on reconsidérer la décision de ne pas les renouveler à leur échéance.

Le «logiciel» de l'infrastructure

Les spécialistes de l'informatique se servent du terme «logiciel» pour décrire ce qui constitue la programmation d'un ordinateur, c'est-à-dire les instructions données à la machine pour en assurer le fonctionnement, la machine elle-même constituant le «matériel». Prenant ces termes à notre compte, nous avons remarqué que les pouvoirs publics se sont principalement préoccupés du «matériel» de l'infrastructure. Jusqu'à récemment du moins on a souvent négligé le «logiciel», autrement dit l'élément intellectuel nécessaire au développement économique.

On voit toutefois se manifester plus ouvertement la nécessité d'élargir la perspective gouvernementale sur le développement de ce «logiciel». Il est ainsi accordé une plus grande attention envers les programmes de formation et de recyclage de la main-d'œuvre et des cadres, envers la recherche et le développement subventionnés par les pouvoirs publics et envers le besoin de faire un

effort de commercialisation concerté et subventionné par le gouvernement lorsqu'il est question de marchés internationaux. Selon nous, ces initiatives ont autant, sinon plus d'importance, que l'infrastructure «matérielle».

a) Formation et recyclage de la main-d'œuvre

D'un point de vue strictement personnel, l'insuffisance de formation professionnelle est une porte fermée sur l'avenir. Elle signifie qu'en cas de perte d'emploi, il sera difficile de trouver à nouveau du travail si des aptitudes nouvelles sont nécessaires. Elle signifie également un salaire moindre et des perspectives médiocres. Du point de vue des entreprises, la formation professionnelle revêt également une importance fondamentale. Sans main-d'œuvre spécialisée, elles ne peuvent pas élargir leurs activités; la productivité diminue et les prix de revient augmentent. Bref, en ce qui concerne le Canada tout entier, il est essentiel de prévoir des programmes convenables de formation professionnelle, sous l'égide exclusive du gouvernement, avec l'aide du gouvernement au secteur privé ou par la collaboration entre le gouvernement et l'industrie.

Au sein des régions sous-développées ce besoin est encore plus pressant. Dans ces régions, en effet, un passé de chômage prolongé et de faible spécialisation ouvrière a laissé pour héritage une main-d'œuvre inexpérimentée. Et ceux qui possèdent les qualifications nécessaires pour un emploi particulier sont souvent mal équipés pour changer d'occupation comme l'exige l'évolution économique. Mis en présence du choix entre l'utilisation d'une main-d'œuvre inadaptée et dépourvue d'expérience et l'implantation dans des régions plus favorisées, employeurs et investisseurs prennent trop souvent le second parti.

Ainsi la formation professionnelle est-elle de la plus haute importance. C'est pourquoi les ententes intergouvernementales doivent en préciser le rôle et l'étendue au sein du développement régional. En 1976, dans un rapport approfondi sur la main-d'œuvre au Canada, notre Comité proposait une série de solutions particulières au problème de la formation de la main-d'œuvre. Ces solutions restent parfaitement valables aujourd'hui.

Notre Comité estime qu'il est important de ne pas limiter la formation professionnelle aux métiers spécialisés ou semi-spécialisés mais de l'étendre aux cadres d'entreprise dont le rôle est vital de nos jours. Les cadres établis dans les régions sous-développées sont souvent assez isolés des échanges et des sources de renseignements dont bénéficient ceux qui se trouvent dans les régions plus favorisées. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de cette isolation et des problèmes particuliers que soulève la gestion d'entreprise dans les régions affectées par le marasme économique, ces cadres ont besoin d'idées et de renseignements très différents de ce qu'utilisent les cadres d'autres régions. Encore que le gouvernement ne puisse prétendre enseigner aux cadres du secteur privé comment gérer leurs affaires, il peut s'efforcer de leur permettre d'acquérir les compétences et la formation grâce auxquelles ils pourront mieux s'acquitter de leurs fonctions. La Banque Fédérale de Développement, organisme du gouvernement fédéral, propose des cours de gestion des affaires. C'est, à notre avis, une fonction précieuse qui devrait être élargie, au sein ou en dehors de cette Banque.

b) Création des marchés

Les moyens de production les plus efficaces ne servent pas à grand chose si ce qui en sort ne peut pas être vendu à profit. Le gouvernement canadien reconnaît désormais cette réalité et a mis en œuvre divers «mécanismes» pour faciliter la vente des produits canadiens sur les marchés étrangers. L'importance récemment accordée à l'exportation—comme le prouve la fusion des services du commerce extérieur du ministère de l'Industrie et du Commerce au sein du ministère des Affaires Extérieures—indique combien le gouvernement reconnaît enfin le rôle positif qu'il peut jouer dans ce domaine.

Nous sommes d'avis que cette initiative devrait être étendue aux régions sous-développées du Canada. Ces régions sont souvent faiblement peuplées et dépendent de débouchés parfois situés à des distances considérables. Les industriels de ces régions font face, pour s'imposer sur les grands marchés canadiens, aux mêmes difficultés que rencontrent d'autres industriels canadiens sur les marchés internationaux.

Afin de venir en aide aux régions sous-développées, nous proposons que le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale mette à leur disposition des mesures de commercialisation. Ainsi pourrait-on apporter aux entreprises encouragement et appui pour qu'elles participent aux foires et expositions nationales, voire internationales. Il pourrait aussi être demandé aux bureaux régionaux du Service des délégués commerciaux d'accorder plus d'attention au potentiel d'exportation de ces régions.

Mais en définitive, évidemment, c'est aux entreprises canadiennes et à leurs représentants qu'il appartient d'aller vendre à l'étranger nos produits et nos services. La commercialisation est une fonction spécialisée, avec ses propres cadres professionnels. Nous recommandons que les membres de la direction des entreprises situées dans les régions sous-développées reçoivent l'appui financier qui leur permettra de suivre des programmes de formation.

La formation professionnelle est désormais un des aspects les plus importants du perfectionnement de l'infrastructure. Elle doit favoriser les aptitudes nécessaires à une économie moderne gouvernée par la poussée technologique et le développement des ressources. Elle doit s'intéresser également aux méthodes de gestion et de commercialisation afin de permettre à ces régions sous-développées de réaliser pleinement leur potentiel.

c) Recherche et développement

Tout comme il est intervenu dans le domaine commercial en faveur de l'exportation, le gouvernement a encouragé la recherche et le développement industriels. Ces efforts ont produit des résultats nombreux et précieux dans des domaines aussi divers que l'agriculture, la médecine, la microélectronique et l'extraction minière.

Il nous semble toutefois qu'un effort particulier se justifie dans les régions sous-développées. Les industries qui s'y trouvent doivent faire souvent face à des problèmes particuliers dus au climat, à l'économie ou à la géographie—problèmes qui affectent les méthodes de production. Des techniques qui s'avèrent parfaitement satisfaisantes dans le sud de l'Ontario risquent d'être inutiles dans le nord du Manitoba ou dans les provinces atlantiques. Nous

examinerons ultérieurement dans ce rapport les incitations en faveur de certaines entreprises des régions sous-développées et proposerons quelques suggestions pour la dispersion de la technologie nouvelle. Il nous semble toutefois que le besoin existe d'efforts placés directement sous l'égide du gouvernement fédéral—qu'il s'agisse de stations de recherche, des universités, ou d'aide au secteur privé. Ces efforts auraient pour objectif d'utiliser la recherche et le développement afin de surmonter les difficultés qui entravent la pleine exploitation de nos ressources dans les régions sous-développées. Il sera essentiel que les individus intéressés participent à ces recherches.

La participation du gouvernement fédéral au développement régional par l'entremise du perfectionnement de l'infrastructure, doit aussi s'intéresser à la recherche essentielle non seulement au règlement des difficultés en présence mais aussi au progrès du rendement industriel dans les régions les moins développées.

CHAPITRE 4

LE GOUVERNEMENT ET L'INDUSTRIE

Grâce à divers moyens, le gouvernement intervient désormais dans l'économie bien au-delà de la mise en place d'une infrastructure «en matériel» et en «logiciel». Nous examinons dans ce chapitre trois aspects de ce rôle élargi:

- le rôle que peut jouer le gouvernement pour accroître la productivité de l'industrie des régions sous-développées;
- la participation financière du gouvernement aux mégaprojets; et
- l'intervention du gouvernement par l'entremise de mesures affectant ses achats.

Productivité et développement économique

Au cours de l'après-guerre le progrès de la productivité a été considérable et n'exigeait, semble-t-il, que peu d'efforts. C'est ce qui explique pourquoi les revenus réels ont augmenté rapidement et pourquoi chacun se disait que la prospérité était devenue éternelle. Puis à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, ce progrès a connu d'abord un ralentissement, s'est ensuite dissipé pour se traduire finalement par un recul. La magie s'était on ne sait comment évaporée. Les économistes ont tenté d'expliquer le phénomène; ils ont analysé l'effet de l'augmentation du prix du pétrole, ils se sont penchés sur les décombres de la concertation patrons-syndicats, ils ont disséqué les mesures gouvernementales et médité sur les mystères des cycles semi-centenaires—avec, somme toute, un succès tout relatif.

Notre Comité s'est efforcé d'envisager, dans cette optique, les difficultés particulières des régions sous-développées. Ici, la faiblesse de la productivité est la règle. Or sans amélioration à ce sujet, on ne peut guère espérer voir s'atténuer les disparités.

Cette conclusion est au cœur de ce qui inspire ce rapport, à savoir qu'il n'est possible de réduire les disparités régionales que par le développement économique, ce qui veut évidemment dire accroissement de la productivité. Dans ce sens, deux aspects nous semblent d'une importance particulière: la diffusion de la technologie et les modalités de la répartition démographique.

a) Diffusion de la technologie

Le Conseil Économique du Canada affirme que «si la production par habitant au Canada est présentement le double de ce qu'elle était il y a une génération, c'est surtout grâce à l'adoption de techniques beaucoup plus avancées... Dans la course au progrès technologique, chaque région va à peu près à la même vitesse; mais certaines sont démarré plus tôt que les autres et restent en tête.»¹ Nous partageons entièrement le point de vue du Conseil.

La technologie est, pour les pays industriels, un facteur essentiel du progrès de la productivité. C'est le fruit de l'aptitude humaine à innover, à trouver de nouveaux moyens pour d'anciennes fins, à inventer de nouveaux procédés pour de nouveaux produits et de nouveaux services. Alvin Toffler voit dans la diffusion de la technologie une nouvelle vague.² A bien des points de vue cette analogie est précieuse car, comme les vagues, la technologie découle habituellement d'une perturbation initiale — qu'il s'agisse de découvertes ou de nouveaux procédés. Naturellement, la nouvelle vague technologique frappe en premier ceux qui sont les plus proches de la source. Au Canada cela n'a pas été en général le cas des régions sous-développées. Le résultat est inévitable: la productivité souffre dans certaines régions parce que la technologie est inégalement répartie.

La première chose à faire pour hâter la dissémination des nouvelles technologies est de diffuser les renseignements sur leur disponibilité. Dans les régions plus peuplées et industrialisées, la diffusion de l'information technique se fait aisément de personne à personne, par l'emploi de nouvelles techniques chez un concurrent, par l'entremise de contacts internationaux, etc. Il est loin d'en être de même dans les régions sous-développées qui se trouvent souvent à des distances considérables des expositions commerciales et autres modes de dissémination de ce qui est nouveau. Nous sommes d'avis qu'il est possible — qu'il est nécessaire de faire quelque chose pour pallier ce désavantage qui affecte de nombreux industriels, en particulier les petites entreprises. Nous conseillons à ce propos au gouvernement fédéral d'innover en offrant son aide financière aux associations commerciales et industrielles afin qu'elles puissent réunir les renseignements utiles et les disséminer localement, tant en ce qui concerne la nouvelle technologie utilisée dans les autres régions du Canada que celle dont on se sert dans le monde.

Toutefois la nouvelle technologie est loin d'être bon marché et son seul prix risque de retarder sa dissémination. C'est pourquoi les capitaux consacrés à son acquisition doivent donner droit à subvention aux termes de programmes destinés à encourager le développement économique de certaines régions. La recherche nécessaire au développement de techniques utilisables pour les besoins spéciaux de diverses régions doit également donner droit à des subsides, même si la recherche et le développement ne sont pas effectués dans la région en question.

¹ (Conseil Économique *Vivre ensemble. Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1977), p. 95.

² A. Toffler, *La troisième vague*.

Les innovations technologiques apportent inévitablement avec elles des changements et des bouleversements dans le travail et la vie des gens. Le célèbre film muet de Charlot, *Les Temps Modernes*, illustre avec humour la peur suscitée par le progrès technique, sournois, impersonnel et parfois inhumain. Cette peur et la peur des avances techniques sont précisément celles qui vont réduire le nombre d'emplois, retarder l'utilisation et la diffusion de la technologie nouvelle et freiner le progrès de la productivité. Sans un changement libérateur, sans le désir et la capacité de s'adapter et d'évoluer, les régions sous-développées sont condamnées à la sénilité économique.

Encore que nous n'encourageons pas l'idée du progrès à tout prix, nous sommes convaincus que la technologie la plus avancée doit faire partie du développement industriel au Canada. Si tel doit être le cas, il est essentiel d'apaiser les craintes — réelles et imaginaires — de l'expansion technologique. Le recyclage de la main-d'œuvre, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent peut, s'il est utilisé à bon escient, jouer un rôle important en faisant en sorte que la rançon humaine de l'innovation technique ne soit pas trop élevée. A cet effet, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient examiner ensemble de quelle façon peut être amorti le choc personnel et collectif de l'évolution technologique. Pour cela il serait bon d'envisager des programmes de recyclage professionnel voire, si nécessaire, de subventions personnelles provisoires. Il devrait aussi être fait un effort tout particulier en vue de prévoir les conséquences de cette évolution technologique afin de ne pas avoir à intervenir après coup.

Il ne suffit pas de créer un climat favorable au changement. Il faut aussi encourager les échanges d'informations de même que les analyses des problèmes et du potentiel. Afin de faire progresser la productivité à Terre-Neuve, le Conseil Économique du Canada recommande la formation «d'un conseil consultatif sur la performance industrielle, qui publie chaque année un rapport présenté au premier ministre de la province et dont le mandat consisterait à surveiller l'évolution de la productivité et de l'efficacité de l'économie terre-neuvienne.»³ Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous sommes d'avis qu'elle devrait s'étendre à l'ensemble du Canada.

Par conséquent le Département d'État au développement économique et régional devrait encourager la formation de conseils consultatifs sur les questions relatives à la productivité et financer les activités de ces conseils. Chaque conseil devrait être libre de mener des recherches indépendantes et de procéder à des échanges avec d'autres conseils consultatifs provinciaux.

b) Structures démographiques

Plusieurs témoins ont laissé entendre que les structures urbaines des régions sous-développées reflètent les disparités régionales et y contribuent en même temps. Les historiens de l'économie ont attiré l'attention sur les vagues massives d'urbanisation qui ont accompagné le développement industriel, particulièrement dans le centre du Canada, comme preuve de leur importance. Le Conseil Économique du Canada a été tellement frappé par la corrélation entre

³ Conseil Économique du Canada. *Au-delà de la dépendance. Pour une productivité accrue à Terre-Neuve*, 1980, p. 174 (recommandation 9)

la concentration urbaine et l'intensité de la productivité qu'il s'est vu obligé de recommander que le gouvernement favorise l'urbanisation:

Nous recommandons que dans les provinces où les revenus sont inférieurs à la moyenne nationale, toute stratégie urbaine actuelle ou future tienne pleinement compte des avantages qu'il pourrait y avoir, du point de vue de la productivité de l'industrie manufacturière, à favoriser plutôt qu'à décourager la tendance de la population à se déplacer des régions rurales vers les régions urbaines et des petites localités vers des villes de taille moyenne. (Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble*, recommandation 3, (4-30-7A:23)

Cette conclusion semble être étayée par la carte qui précède et par la table 4.1 qui montre que les provinces qui ont le plus fort pourcentage de citoyens ont également le plus haut niveau de revenus et de développement, et que les revenus les plus élevés se trouvent dans les villes qui sont les plus peuplées. Bien qu'une certaine prudence s'impose dans l'interprétation de ces chiffres, particulièrement parce que les prix sont généralement plus élevés dans les grands centres urbains, ils n'en indiquent pas moins que l'encouragement de l'urbanisation et de l'expansion urbaine doivent figurer parmi les mesures nécessaires pour réduire les disparités régionales.

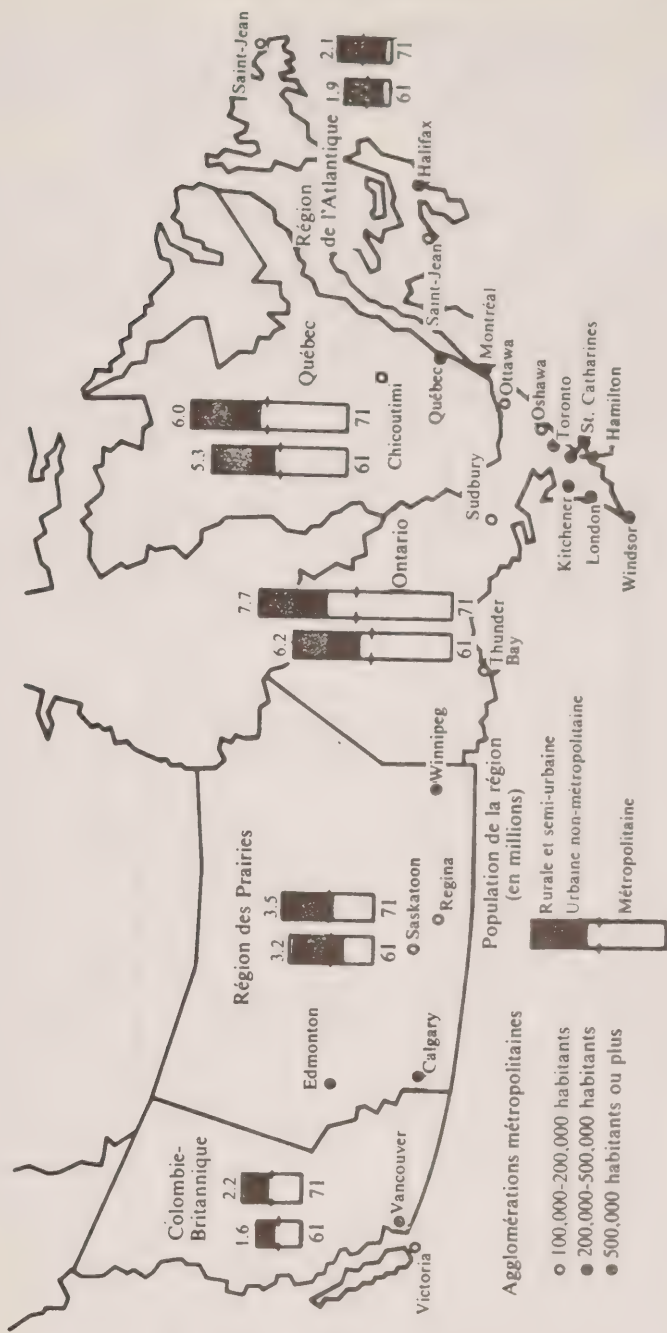
Notre Comité n'envisage pas une telle proposition sans beaucoup de circonspection. Nous sommes d'avis que les Canadiens ont le droit de vivre où bon leur semble et que l'urbanisation forcée ne devrait pas faire partie des efforts du gouvernement fédéral en vue de réduire les disparités régionales. Il ne fait aucun doute que le programme de réimplantation de la population entrepris par le gouvernement de Terre-Neuve dans les années 50 ne saurait servir de modèle à ce qu'il faut faire dans les dix années à venir. En outre, nous sommes d'avis que s'il y a certains avantages à déplacer la main-d'œuvre vers l'emploi, on est en droit de mettre en doute la valeur relative de ces avantages lorsqu'il est tenu compte de la contrepartie sociale et psychologique issue des dislocations du mode de vie personnel et des collectivités humaines.

Néanmoins on ne peut pas attendre du gouvernement qu'il subventionne les collectivités à perpétuité. Plus particulièrement, nous ne croyons pas que la préservation des collectivités géographiques constitue un objectif valable du développement économique régional. Il n'est pas de pays où le changement ne soit pas nécessaire et inévitable et les Canadiens ne peuvent pas se permettre de conserver toutes les traces de leur passé s'ils veulent que leur pays soutienne la concurrence sur les marchés internationaux, aujourd'hui et à l'avenir.

Collectivement, les Canadiens ont fait preuve de beaucoup de souplesse et d'imagination dans l'exploitation des possibilités qui se sont présentées à eux. A mesure que notre économie évolue, il est inévitable que se produisent des migrations et des mouvements de population.

Certaines villes vont grandir et d'autres voir leur population diminuer. Ces changements doivent se produire si le Canada tout entier désire prospérer. Les pouvoirs publics doivent être prêts à venir en aide en assurant des services sociaux suffisants et en coopérant avec le secteur privé et les autorités locales pour que la disponibilité de logements et de services soit suffisante pour faire face aux exigences nouvelles.

Répartition de la population dans les régions en 1961 et 1971, et agglomérations métropolitaines en 1971



SOURCE Recensements de 1961 et 1971.

Source: *Vivre ensemble*, page 133

Table 4.1 — Revenu¹ par habitant suivant la classe de taille, par région, 1971

	Rurale et semi- urbaine	Classe de taille (en milliers d'habitants)							Moyenne régionale
		5-10	10-25	25-50	50-100	100-200	200-500	500 et plus	
					(dollars)				
Région de l'Atlantique	1,757	2,096	2,314	2,391	2,199	2,226	2,896	—	1,948
Québec	1,461	2,063	2,224	2,377	2,409	2,805	2,701	2,970	2,489
Ontario	2,599	2,591	2,934	2,749	3,048	3,002	3,171	3,579	3,097
Région des Prairies	1,763	2,574	2,661	2,652	—	2,760	3,099	2,961	2,453
Colombie-Britannique	2,523	2,845	2,875	2,801	—	3,117	—	3,280	3,000
Canada	1,900	2,391	2,606	2,560	2,709	2,805	3,074	3,244	2,700

— Ne s'applique pas

1. Soit la somme des salaires et traitements, intérêts et dividendes, transferts des gouvernements et revenu provenant de l'exploitation d'une ferme ou d'une entreprise, ou de l'exercice d'une profession.

Source: calculs du Conseil Économique du Canada avec l'aide des données du recensement de 1971 (chiffres approximatifs).

Vivre ensemble, page 136.

En veillant à la disponibilité des installations urbaines et des logements, le gouvernement peut très largement alléger et faciliter la réimplantation des individus et, avec elle, le développement industriel. Bref s'il n'entre pas dans les fonctions du gouvernement de déplacer la population vers l'emploi, il devrait pour le moins lui faciliter la tâche.

Développement aux limites des capacités

Le progrès de la productivité est un des moyens les plus sûrs de voir se développer des industries stables. La difficulté tient au fait que les régions les moins développées du Canada sont celles qui ont la plus faible productivité. Les régions évoluées ont une productivité plus élevée, car il existe une plus forte proportion de capital par ouvrier, l'on fait un usage plus intensif de machines et d'équipement industriel, l'enseignement est meilleur, de même que les compétences et l'expérience, que les cadres sont mieux formés et la technologie bénéficie d'une meilleure application.

Les régions sous-développées sont prises dans un cercle vicieux. Le rôle du gouvernement est de rompre ce cercle. Bien trop souvent les pouvoirs publics ont essayé de remplir ce rôle en réduisant les disparités au moyen d'infusion de revenus (entre autres programmes d'aide) ou de création d'emplois. De telles initiatives militent contre les progrès de la productivité et, par conséquent, contre le développement.

Le rôle qui incombe à ces pouvoirs publics est de faire progresser la productivité des régions moins développées. Le meilleur moyen de le faire est de calculer le potentiel d'une région et de mettre en œuvre l'infrastructure et les mesures qui encouragent la concurrence à développer ce potentiel par l'entremise de l'innovation, et non pas seulement de la croissance qui se manifeste déjà. Ce qui importe, par conséquent, c'est d'encourager les industries concurrentielles qui assurent des emplois productifs et non pas artificiels.

La productivité étant la clef du développement, le rôle principal du gouvernement doit être d'encourager son progrès dans les régions sous-développées. Ce progrès ne provient pas de la réduction des disparités non plus que du développement qui se propose essentiellement la création d'emplois. Pour que ce progrès se manifeste, il faut d'abord déterminer le potentiel d'une région, établir les infrastructures nécessaires et adopter les mesures qui encourageront l'économie de marché à réaliser ce potentiel par l'entremise d'industries concurrentielles qui apportent des emplois productifs.

Mégaprojets

Dans son document de stratégie économique publié en novembre 1981 sous le titre de «*Le développement économique pour le Canada dans les années 80*», le gouvernement affirmait que les mégaprojets—tels qu'on se plaît à les appeler—ont un rôle important à jouer dans l'avenir du Canada. Ces projets permettraient de créer directement, dans les travaux publics, des milliers d'emplois et, indirectement, un plus grand nombre encore en raison des biens et des services exigés. La table 4.2 (extraite du rapport du gouvernement) indique la nature et l'étendue des principaux projets susceptibles d'être entrepris avant l'an 2000.

Les mégaprojets, c'est-à-dire des travaux d'une ampleur telle qu'ils sont, pour tout le pays, une source d'opportunités particulières, ne sont pas étrangers à l'histoire du Canada. La construction du chemin de fer transcontinental, des canaux, de la voie maritime du Saint-Laurent, d'Expo 67, parmi bien d'autres, ont certes placé un fardeau considérable sur notre économie mais aussi donné le «coup de fouet» nécessaire à l'expansion future.

En dépit de la décision de ne pas entamer immédiatement certains projets, comme l'extraction des sables bitumineux en Alberta (Alsands), il reste que d'importants projets figurent dans l'avenir de notre pays. On ne saurait par conséquent être surpris que le gouvernement leur ait accordé une attention particulière dans le document de novembre 1981 sur le développement économique futur du Canada. Ils ont d'ailleurs suscité toute une série de commentaires et d'affirmations, entre autres: qu'ils sont la solution infaillible au marasme économique actuel; qu'ils peuvent permettre de réaliser divers objectifs sociaux; qu'ils peuvent servir de support à une grande diversité d'industries canadiennes devenues compétitives sur les marchés internationaux grâce aux restrictions imposées aux fournisseurs étrangers de matériel, d'équipement et de matériaux.

Notre Comité s'est surtout intéressé au fait que ces projets favoriseraient le développement régional. C'est une idée que l'on retrouve dans le programme budgétaire du gouvernement intitulé «*Le développement économique pour le Canada dans les années 80.*» On y suggère qu'un nouvel Office des intérêts industriels et régionaux servirait de forum pour des échanges approfondis et des consultations détaillées avec le secteur privé dans le but de veiller de la meilleure manière possible aux intérêts industriels et régionaux du Canada.⁴ Le point de vue du gouvernement est qu'il est possible d'utiliser ces mégaprojets au profit du développement régional. Notre point de vue est plus mitigé.

Il y a à cela deux raisons. Ces mégaprojets présentent des risques énormes, dépendent des développements qui interviennent sur les marchés internationaux et sont extrêmement sensibles à des changements minuscules de rendement et de coûts. C'est ce qui nous fait douter que le gouvernement puisse se permettre d'y rattacher les intentions supplémentaires dont il a été fait état plus haut sans mettre en danger leur succès. Le simple fait de réaliser les objectifs de production de tels projets représenterait une victoire sur la multitude de facteurs capables de les entraver. Le Canada peut-il sérieusement espérer qu'ils vont être, par-dessus le marché, une panacée économique et sociale?

Notre seconde hésitation a trait au caractère «boursofflé» des mégaprojets. «Boursoufflure» est un terme dont se servent les économistes pour indiquer que ces projets représentent une activité initiale considérable—une boursoufflure—suivie d'une chute dramatique. Ainsi bien qu'ils soient, au cours des premiers stades, une source importante d'emplois, la plupart d'entre eux ne créent que fort peu de travail à long terme. Dans le cas d'une région sous-développée, un mégaprojet pourrait provoquer une activité frénétique suivie d'un relâchement prolongé.

⁴ Gouvernement du Canada, *Le développement économique pour le Canada dans les années 80*, (Ottawa: novembre 1981), p. 14.

Table 4.2—Résumé de l'inventaire des mégaprojets prévus d'ici l'an 2000

Secteur	% des dépenses totales	Multi-provinciaux ou indétérminé	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba	Sask.	Alberta	C.B.	Yukon et T.N.O.
Exploration et mise en valeur des hydrocarbures	17.8	78,150	2,500	11,500				700	250	63,200
Mise en valeur de l'huile lourde	9.7	42,735					1,750	40,985		
Pipelines	7.2	31,640	27,090	1,185						
Traitement pétrochimique	6.5	28,505		500	3,100	985	1,300	12,205	890	2,475
Génération et transp. d'énergie électrique	45.3	198,855	620	29,870	66,335	38,435	10,375	3,160	20,250	29,710
Produits forestiers	1.8	7,710		310	1,210	1,665		1,200	3,325	
Exploitation minière	4.5	19,935		1,010			500	3,230	5,625	1,505
Métaux primaires	1.4	6,235		1,025	1,300	1,410	500		2,000	
Transports	1.4	6,355		420	2,315	450		955	1,885	330
Industrie manufacturière	3.1	13,380	8,575	400	175	4,080		150		
Défense	1.2	5,105	4,825	280						
TOTAL		438,605	43,610	46,500	74,435	51,125	11,375	79,675	54,100	67,610
% DES DÉPENSES TOTALES			9.9	10.6	17.0	11.7	2.6	18.2	12.3	15.4

NOTE: Étant donné la variation considérable des sources d'information, le calcul approximatif des sommes nécessitées par les projets qui figurent à l'inventaire ne repose pas sur des bases identiques. Il a été tenu compte du taux d'inflation prévisible dans le calcul des chiffres, jusqu'à l'année où sera réalisé le projet. Toutefois dans d'autres cas d'autres méthodes de calcul ont été utilisées.

Source: Table 4.1, page 27, *Rapport du groupe consultatif des mégaprojets canadiens sur les investissements d'envergure au Canada d'ici l'an 2000*, juin 1981.

Le scepticisme relatif que nous inspirent les intentions gouvernementales tient de notre conviction que pour être valable, le développement économique doit tenir compte des fondations rationnelles du marché de la concurrence. Si le gouvernement entreprend de fausser les mécanismes de ce marché dans le but d'orienter les bénéfices provenant des mégaprojets, nous craignons de voir ces projets en souffrir. Les bénéfices considérables que de tels projets peuvent apporter doivent être le fait des mécanismes naturels des marchés canadiens.

Ayant proprement exprimé nos doutes et ce que nous considérons comme les conditions du succès, il n'en reste pas moins qu'en raison de leur incidence énorme, les mégaprojets peuvent probablement favoriser l'expansion économique générale. Le rapport du groupe de travail des mégaprojets sur les grandes dépenses en capital résume comme suit les perspectives et les conséquences éventuelles de ces investissements:

Les mégaprojets dont l'aménagement est déjà à l'étude représentent des dépenses de plus de 400 milliards de dollars d'ici à la fin du siècle, une bonne partie de ces capitaux devant être utilisée au cours des dix prochaines années. Ce montant représente plus du cinquième des immobilisations prévues d'ici l'an 2000. Des dépenses de cette ampleur susciteront une demande considérable de main-d'œuvre, de services de gestion, d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction, de technologie, de produits manufacturés et de capitaux. Les mégaprojets et les demandes qu'ils créent fournissent par conséquent une occasion particulière pour le Canada de renforcer et de développer son économie et ses industries afin d'assurer, à long terme, le maintien des avantages. La concrétisation d'avantages d'une telle importance doit faire l'objet d'une attention spéciale... Au total, le montant de l'inventaire, vu en perspective, équivaut à 1,5 fois le PNB de 1980, à plus de 10 fois l'ensemble du capital fixe non domiciliaire des entreprises en 1980, et à plus de 23 fois les investissements du secteur énergétique en 1980.⁵

La table 4.3 illustre de quelle manière l'activité engendrée par un seul mégaprojet peut s'étendre à l'ensemble du Canada et à diverses industries. Mais elle n'indique pas de quelle manière seront distribués les bénéfices économiques ou dans quelle mesure y participeront les régions les plus défavorisées. Néanmoins, en termes de développement économique régional, le gouvernement prétend que les mégaprojets peuvent être avantageux de deux façons. Tout d'abord, en ce qui concerne les régions où ils sont implantés, ils sont la source d'un grand nombre d'emplois, directement pour les travaux de construction, et indirectement pour les services dont a besoin la main-d'œuvre ainsi employée. En second lieu ces mégaprojets sont d'énormes consommateurs de matériaux et de fournitures de toutes sortes. Dans la mesure où ces matériaux et ces fournitures proviennent de régions sous-développées, il y a là une utilité certaine.

Nous craignons toutefois que ces projets n'exacerbent au lieu d'atténuer les disparités régionales. En termes d'implantation, la géographie est évidemment la considération décisive dans la plupart des cas. On ne déplace pas un

⁵. *Rapport du Groupe consultatif des mégaprojets canadiens sur les investissements d'envergure au Canada d'ici l'an 2000*, juin 1981, p. 23 et 26

Table 4.3 — Incidence des investissements énergétiques en Alberta

DÉPENSES DIRECTES PROJETS ÉNERGÉTIQUES (EX: SABLES BITUMINEUX)	INCIDENCE SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE BRUTE (\$ MILLIARDS)	INCIDENCE SUR INDUSTRIES DANS D'AUTRES PROVINCES (\$ MILLIONS)
		FER/ACIER 920
		CONSTRUC. MÉT. ET ÉQUIPEMENT 340
	ALBERTA 16,3	MATÉRIEL DE TRANSPORT 150
		AUTRES FABRICATIONS 1670
	+	IND. PRIMAIRES 280
INVESTISSEMENT DE \$7 MILLIARDS POUR LA CONSTRUCTION D'INSTALLATIONS GAZ ET PÉTROLE ET POUR LEUR ENTRETIEN— EN ALBERTA	AUTRES PROVINCES 8,0	INSTITUTIONS FINANCIÈRES 725
		TRANSPORT COMMUNICATIONS ET SERV. PUBLICS
	TOTAL CANADA 24,3	ÉCHANGES ET SERVICES 1040
		AUTRES INDUSTRIES 410
		REVENUS PERSONNELS 1910

Source: Shell Canada Ltée., (1-32-9A:28).

mégaprojet pour les besoins d'une région sous-développée. En outre les emplois dont il a été fait état sont essentiellement provisoires. S'il faut un grand nombre d'ouvriers, ce ne sera que pour la phase des travaux. Prenons quelques exemples: il est prévu que le Pipeline Trans-Québec à destination des provinces atlantiques nécessitera l'emploi de 11 457 hommes-années pour sa construction mais ne créera que 324 emplois permanents; que la modernisation d'une raffinerie pour l'utilisation du pétrole lourd occupera, en Ontario, 4000 hommes-années mais qu'il ne faudra que 70 personnes pour en assurer l'opération: que le projet de centrale électrique du fleuve Cat Arm, à Terre-neuve, n'emploiera que 3 personnes en permanence bien que sa construction fasse appel à 1200 hommes-années.

En ce qui concerne la possibilité de création d'industries destinées à ravitailler ces projets, il existe une forte possibilité que ce soient les régions les mieux équipées qui en profiteront le plus. Ce dont ont besoin les mégaprojets—l'appareillage, l'acier et autres fournitures—peut être dès maintenant produit dans les principaux centres industriels du Canada. Dans les conditions économiques actuelles, il existe un excédent de capacité industrielle qui permettra le cas échéant de fournir tout le nécessaire sans qu'il soit besoin, le plus souvent, d'immobilisations supplémentaires.

Par conséquent, même si les mégaprojets envisagés sont mis en œuvre, il est très improbable que les régions les plus faibles en profitent autant que les régions les plus fortes. Ainsi, au lieu de servir au développement des régions sous-développées, ils ne serviront le moment venu qu'à élargir le fossé économique qui divise les régions du Canada.

Comme nous l'avons dit, le succès de la majorité des mégaprojets envisagés exigent qu'ils soient entrepris avec autant d'efficacité et d'économie que possible. Il devient alors très difficile de ne pas leur faire servir que leurs propres fins, ce qui rend pratiquement inévitable l'élargissement des disparités régionales. Il est néanmoins possible, avec la prudence nécessaire, de limiter cette conséquence si les fabricants des régions sous-développées peuvent soumissionner à pied d'égalité pour les contrats de fournitures. Le gouvernement a déjà fondé un organisme, l'Office des intérêts industriels et régionaux, chargé de surveiller la manière dont sont dépensés les fonds consacrés aux mégaprojets afin d'assurer tous les avantages possibles aux firmes canadiennes. Selon nous, il devrait être ordonné à cet Office d'accorder une attention particulière aux conséquences des mégaprojets sur les disparités régionales. Afin de contrebalancer les avantages dont jouissent déjà les grosses entreprises, il doit être fait un effort spécial afin que les firmes des régions sous-développées aient accès aux renseignements concernant les fournitures requises et que les sous-traitants puissent également, s'ils sont compétitifs, participer à ces activités.

La «boursofflure» de ces projets est une autre source de complications. Ils vont créer des modalités d'emploi tout à fait hors de l'ordinaire en attirant un très grand nombre d'ouvriers, particulièrement des régions à chômage élevé, et en offrant, si le passé est un guide, des salaires relativement importants. Mais ces emplois, souvent dans des régions isolées, ne seront que des emplois à court terme. Une fois les travaux terminés, cette main-d'œuvre devra partir à la recherche d'un autre projet ou chercher ailleurs un emploi permanent, avec des prétentions sans doute gonflées par les salaires payés par les mégaprojets. On

risque ainsi de se trouver en présence d'une vaste armée ambulante d'ouvriers désabusés, capables certes de travailler sur de grands projets de construction mais somme toute assez mal préparés pour les emplois stables. Rentrés chez eux, ils risquent tout simplement de venir gonfler les rangs des chômeurs tout en portant en eux les marques du ressentiment et de la méfiance. Ce n'est pas seulement le marché du travail qui en souffrirait, mais la stabilité sociale de notre pays.

Il existe une situation quelque peu analogue à celle-ci. La participation du Canada à deux guerres mondiales a envoyé un grand nombre de jeunes soldats loin de chez eux et leur a appris des métiers généralement inutilisables dans la société civile d'après-guerre. A la suite de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics ont aidé matériellement les soldats démobilisés à retrouver leur place dans l'économie d'après-guerre. De telles initiatives seront probablement nécessaires pour ceux qui quitteront leur foyer pour travailler aux mégaprojets.

Cette possibilité n'a reçu que fort peu d'attention. Nous jugeons cette attitude regrettable et préconisons que soient soigneusement examinés, à la lumière de ce que nous venons de dire, les dates de mise en route des mégaprojets, les modes d'embauchage, ainsi que la possibilité de programmes d'orientation et de recyclage professionnels au profit des ouvriers affectés.

Au lieu de servir de base au développement des régions les moins favorisées, les mégaprojets pourraient au contraire aggraver l'écart qui sépare les régions développées des régions sous-développées. Dans la région où est lancé un de ces projets, une augmentation à grande échelle de l'emploi peut ne durer que pendant les travaux de construction. Pour ce qui est de la production des fournitures destinées à ces projets, ce sont les régions les plus développées qui risquent de tirer le plus grand profit.

Achats du secteur public

Les pouvoirs publics sont de très importants acheteurs de biens et de services, au Canada et à l'étranger. En 1979 les seuls achats du gouvernement fédéral se sont élevés à 12,5 milliards de dollars. Certains ont conclu de l'énormité de ces dépenses que si les pouvoirs publics faisaient usage d'une certaine façon, en donnant préférence aux fournisseurs canadiens sur les fournisseurs étrangers ou en limitant la concurrence aux entreprises établies dans leur juridiction politique respective, cela profiterait au développement général et provincial du Canada. Ce qui intéresse notre Comité, dans cette question, est de savoir si les achats préférentiels effectués de la sorte peuvent encourager la croissance économique dans les régions sous-développées.

Notre Comité s'oppose à cette approche. Nous sommes convaincus que c'est aux forces du marché qu'il appartient de fixer la nature et l'étendue du développement économique. Aux termes des règlements du commerce international—l'Entente générale sur les tarifs et le commerce—il existe des limites explicites à l'usage que les pouvoirs publics peuvent faire des achats préférentiels, qui sont une forme de barrière non douanière au libre exercice des échanges. Cela n'empêche pas que de telles mesures soient adoptées dans le monde entier et, au Canada en particulier, par les autorités fédérales, provin-

ciales et locales. Mais il n'est pas seulement question ici de faire obstacle au libre exercice des échanges commerciaux. Ces mesures discriminatoires contribuent à la balkanisation de l'économie canadienne. C'est quelque chose que nous ne pouvons tout simplement pas admettre.

En examinant cette question, il nous est devenu évident que même les achats non discriminatoires peuvent discriminer contre les régions sous-développées. Les pouvoirs publics achetant en grandes quantités et désirant naturellement obtenir le plus juste prix, passent leurs commandes en lots importants conformément à certaines spécifications. Or les entreprises établies dans les régions sous-développées sont généralement petites et fabriquent soit pour des marchés spécialisés soit pour les besoins locaux. La nécessité de faire une soumission pour un seul contrat gouvernemental exigerait de ces entreprises qu'elles augmentent leur capacité de fabrication au-delà de ce qui justifient leurs opérations courantes et, de toute manière, les caractéristiques de leurs produits ne correspondront peut-être pas aux spécifications gouvernementales. En ce qui concerne les grosses entreprises des régions développées, cela ne représente pas nécessairement un problème sérieux en raison de leur importance, des multiples usages auxquels se prêtent leurs machines, et du fait qu'il leur faut fabriquer selon des spécifications différentes pour les besoins d'une clientèle plus diverse. Il est même vrai que les spécifications des gros fabricants servent souvent de modèle pour les spécifications des contrats gouvernementaux. On mesure ainsi l'avantage qu'ils possèdent. En outre, pour les petites entreprises, les frais nécessités par les soumissionnements aux contrats gouvernementaux risquent d'être relativement élevés.

Nous n'adhérons pas à la conviction selon laquelle on devrait avoir recours à des achats préférentiels pour encourager le développement régional non plus que nous ne croyons que ces mêmes achats préférentiels aient un rôle constructif à jouer dans notre politique industrielle. Nous pensons toutefois que les entreprises des régions sous-développées risquent de ne pas pouvoir présenter de soumissions pour les contrats publics de fournitures en raison de l'importance considérable des commandes, de l'étendue du cahier des charges gouvernementales et de la complexité des procédures d'exécution. Mais si les autorités publiques acceptaient de passer des commandes en quantités moindres et de simplifier le cahier des charges, les entreprises des régions sous-développées verraient s'améliorer leur position concurrentielle.

La politique d'approvisionnement et l'achat préférentiel ne devraient pas servir expressément à promouvoir le développement régional. Néanmoins, l'on devrait se pencher sur les désavantages dont souffrent les entreprises des régions sous-développées et tenter de les éliminer. L'excédent de dépenses qui en résulterait serait soumis à étroite surveillance afin qu'il soit possible de le comparer aux bénéfices reçus par les régions sous-développées. Les petites entreprises dont nous venons de parler ont à faire face à des difficultés comme l'achat de très grosses quantités, le très grand détail des spécifications et la complexité des procédures d'application.

CHAPITRE 5

L'ORIENTATION DES INVESTISSEMENTS— À QUELLES FINS?

La structuration industrielle

Une des plus sérieuses difficultés que rencontrent ceux qui désirent formuler des mesures de développement régional réside en ce que personne ne sait avec certitude ce qui crée le développement. Même un des plus éminents spécialistes modernes du développement n'aurait pu (s'il avait été possible de le remettre dans le passé) prédire où se serait manifesté le développement. Comme le déclare le Conseil Économique du Canada:

Il existe des différences connues de ressources naturelles, de disponibilité de capitaux, d'aptitude de main-d'œuvre, d'usages technologiques, de compétence des cadres et de situation géographique, mais aucun de ces facteurs, combiné à d'autres ou séparément, ne permet aux économistes de prévoir avec exactitude le potentiel de croissance ou le processus dynamique de croissance dans les régions du Canada. (4-30-7A:7)

Il s'ensuit que la structuration industrielle, c'est-à-dire le choix par les pouvoirs publics des industries qui vont recevoir leur appui, est un exercice hautement aléatoire. Il est dangereux de vouloir décider quelles industries méritent d'être soutenues et quelles industries doivent être abandonnées à leur propre sort. Avec les vastes ressources dont ils disposent, les pouvoirs publics peuvent être portés ou incités à donner un appui croissant dans le seul but de justifier leur décision initiale. L'histoire est riche du succès d'entreprises inconnues découvrant des marchés inattendus. Mais en même temps la triste fin de l'industrie du fouet à cheval doit nous rappeler le danger qu'il y a à dépendre d'une industrie qui risque de devenir périmée en un éclair.

Le gouvernement est continuellement bombardé de conseils contradictoires sur la nécessité d'accroître l'aide aux producteurs de ressources naturelles, ou aux industries de haute technologie, ou encore aux fabricants de matériel agricoles, ou à l'industrie textile, ou encore à l'industrie automobile. Chaque demande a ses mérites particuliers: dans un cas il s'agit d'une activité essentielle à la sécurité nationale, dans l'autre il s'agit d'assurer des emplois futurs ou de conserver les emplois actuels, dans un autre encore il faut permettre au Canada de maintenir sa place parmi les grands pays industriels. Les contradic-

tions et l'illogisme qui les affectent sont les raisons principales pour lesquelles nous préférerions ne pas mettre tous les œufs du gouvernement dans le même panier. Le professeur David McQueen, lors de sa déposition devant notre Comité a offert à ce propos quelques conseils dont nous admirons la sagesse:

La transformation de ses propres matières premières est loin d'être une solution universelle pour l'optimisation du développement régional ou national (sinon, le Japon ferait toujours partie du Tiers Monde);

La fabrication n'est pas la clef de toutes les portes, seulement de quelques-unes, et il n'existe pas de rapports optimums pour le développement des industries primaires, secondaires et tertiaires;

Les économies d'échelle au Canada sont plus souvent présumées que mesurées, et il n'est jamais sage de trop faire confiance à ce genre de supposition, à savoir qu'une région est trop petite et isolée pour supporter certaines activités économiques;

La technologie de pointe n'est pas nécessairement plus avantageuse que la technologie conventionnelle, surtout si plusieurs autres pays s'apprêtent à vous faire concurrence (1-32-39A:16).

Certaines idées reçues se sont toutefois répandues dans notre politique de développement régional et sont devenues une forme de structuration industrielle. On s'accorde à penser que c'est dans le secteur industriel et dans celui du traitement des matières premières que résident les meilleures possibilités de développement. Il existe aussi une convention nouvelle qui veut que l'industrie basée sur la technologie de pointe soit la forme la plus désirable de développement, sans parler du poncif folklorique selon lequel les Canadiens doivent à tout prix éviter d'être un peuple de bûcherons et de porteurs d'eau.

Selon l'Association des manufacturiers canadiens, plus de 80 pour cent des usines de fabrication (en termes de nombre d'usines, d'employés et de production) se trouvent en Ontario et au Québec (1-32-24:24). Cela ne représente toutefois que 22,5 pour cent du total de la production industrielle et 20 pour cent du total des emplois. A quoi il faut ajouter que cette industrie est de plus en plus exposée à la concurrence des faibles salaires, particulièrement dans les pays en voie de développement. Pour rester concurrentielles, ces usines doivent absorber une quantité plus élevée de capitaux, ce qui a pour effet de ralentir la croissance de l'emploi.

Il est parfaitement logique de vouloir transformer nous-mêmes, dans toute la mesure du possible, nos ressources naturelles, mais il ne faut pas pour cela perdre de vue les réalités. Nos ressources sont vendues sur les marchés internationaux et nous ne pouvons pas dicter sous quelle forme les usagers vont se les procurer chez nous. Dans un monde où nous sommes justifiés à prévoir une augmentation de la demande de ces ressources, il n'y a rien de mal—loin de là—à être un pays de bûcherons et de mineurs, surtout lorsque les ressources en question proviennent d'un secteur de notre économie qui utilise la technologie la plus avancée et dont la productivité est la plus élevée.

Il ne fait aucun doute que la technologie de pointe n'est pas sans attraits. Elle exige une contribution intellectuelle élevée, ce qui fait que sa principale infrastructure sont nos écoles techniques et nos universités. Et parce qu'elle

dépend d'un personnel hautement qualifié, elle est moins vulnérable à la concurrence des pays à faibles salaires. En outre il est infiniment plus facile de régionaliser les industries de ce genre car elles sont, pour employer la formule des économistes, «libres comme l'air» en ce qu'elles ne dépendent pas d'une infrastructure complexe qu'il est difficile et coûteux de transplanter et que les frais de transport ne sont qu'un élément mineur de leur prix de revient. Toutefois les industries de technologie de pointe sont l'enfant chéri des stratèges du développement dans tous les pays, ou presque. Cela conduirait aisément et vraisemblablement à une saturation du marché. Et bien que la présence du Canada dans ce domaine soit essentielle, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un domaine où les risques sont considérables et où le nombre des échecs dépasse de beaucoup celui des réussites. Ainsi ne doit-on pas y voir la solution complète au problème du développement. Certes, la technologie de pointe fait éminemment partie de la stratégie du développement général, mais pourvu qu'elle le soit comme investissement viable et non comme satisfaction de notre fierté nationale.

Le secret du succès réside dans l'encouragement des investissements au profit d'industries dont les produits sont en demande sur le marché et peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Les Canadiens devraient se méfier des idées reçues selon lesquelles les industries de fabrication, du traitement des ressources naturelles et de la technologie de pointe représentent une forme supérieure d'investissement. Ils doivent au contraire rester ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'elles s'inspirent de la notion d'avantage relatif. Il ne faut donc, au départ, n'épouser aucun parti-pris mais étudier la situation de chaque région ou sous-région. Il faut se dire: Qu'est-ce qui va le mieux réussir ici? Quelle industrie a les plus grandes chances de rester viable, de payer de bons salaires, de continuer à créer des emplois et d'évoluer tout en se développant dans les décennies à venir?

Compte tenu des vastes ressources dont ils disposent, il est dangereux pour les gouvernements de favoriser certaines industries tout en abandonnant les autres à leur propre sort. Rien n'a jamais prouvé que les autorités publiques possèdent des lumières dont est privé le secteur privé. La recette du succès, en développement économique, est d'encourager les investissements dans l'industrie dont les produits peuvent être fabriqués à des prix concurrentiels. Nos gouvernants ont montré un parti-pris en faveur des investissements dans les industries de transformation, de traitement des ressources naturelles et de haute technologie. Ce parti-pris doit être abandonné parce qu'il appartient aux gouvernements d'être ouverts à toutes les formes d'investissements pourvu qu'ils reposent sur le principe de l'avantage relatif.

Les secteurs négligés

Les idées reçues ne vont pas toujours dans le même sens. C'est pourquoi nous devons faire état de la tendance passée des pouvoirs publics à ignorer le potentiel de développement dans les domaines qui suivent:

1. Plusieurs témoins qui se sont présentés devant notre Comité ont affirmé que les ressources naturelles du Canada ont été le véritable ressort de son développement. Le Conseil des Conférences du Canada est allé jusqu'à

déclarer que les régions riches en ressources naturelles sont celles qui vont connaître la plus forte croissance à l'avenir. Le développement de ces ressources sera directement à l'origine de cette croissance, ce qui favorisera un grand nombre des régions traditionnellement déprimées. Il ne faut toutefois pas oublier que la technologie est la clef du développement des ressources naturelles et qu'il peut y avoir, par conséquent, des retombées sous forme d'industries des services et de fabrication de pointe. Il ne faut pas non plus oublier que si le développement des ressources non renouvelables occupe souvent la première place, ce sont les ressources renouvelables telles que l'agriculture, la pêche et les forêts qui, par l'emploi de techniques de production et de commercialisation plus efficaces, apportent une plus large contribution au développement.

2. Les industries des services peuvent contribuer au développement de manière considérable. Le point de vue traditionnel veut que ces industries n'existent que comme accessoires aux industries primaires et secondaires et qu'elles souffrent de faible productivité. S'il est vrai qu'elles font généralement un usage intensif de la main-d'œuvre, leur productivité s'est grandement améliorée. Ajoutons que de nombreux pays ont acquis un excellent niveau de vie avec l'offre de services comme la navigation commerciale, la banque, l'assurance, la médecine et le tourisme.
3. Il est important de tenir compte du fait que le progrès des communications pourra fort bien, à l'avenir, modifier les principes qui ont présidé jusqu'ici au développement régional. La décentralisation des activités est désormais possible comme elle ne l'a jamais été dans le passé. Les cadres d'entreprise peuvent être largement dispersés au lieu d'être regroupés dans un petit nombre de villes. Il en va de même des activités se rapportant à l'administration, à la comptabilité et aux services auxiliaires. En raison de l'augmentation des frais de transport et d'énergie ainsi que de la présence de techniques nouvelles qui permettent d'améliorer le rendement des fabrications en petites séries, il est désormais possible et désirable de disposer d'usines plus petites et plus largement dispersées. Comme l'a déclaré le professeur McQueen: «Les économies d'échelle au Canada sont plus souvent présumées que mesurées, et il n'est jamais sage de trop faire confiance à ce genre de supposition, à savoir qu'une région est trop petite et isolée pour supporter certaines activités économiques.» (1-32-39A:16) Cela peut signifier que les gens seront dorénavant plus libres de choisir où ils veulent vivre, tout en gagnant leur pain dans des régions qui leur offrent en même temps l'avantage d'un coût de vie moins élevé.

Ceux qui ont charge de formuler la politique de développement régional ont parfois tendance à ignorer trois secteurs d'investissement:

1. Les projets pour le développement de ressources non renouvelables suscitent souvent un plus grand intérêt en raison de leur caractère dramatique; mais les industries qui produisent des ressources renouvelables, comme l'agriculture, la pêche et l'industrie forestière ont fait de très grands progrès en vue d'améliorer leur rendement. Elles sont ainsi capables de contribuer très largement de manière directe au développement régional et, de manière indirecte, par l'entremise des services et des industries qui les desservent.

2. Nombre d'activités du secteur des services n'existent pas simplement à titre de simples appendices au développement des ressources et à l'expansion industrielle. Encore que faisant un usage intensif de la main-d'œuvre, le secteur des services a vu s'améliorer considérablement sa productivité.
3. Les progrès réalisés par les techniques de communications pourront permettre de décentraliser l'industrie dans une mesure qui n'était pas précédemment possible. Les petites unités de production, largement dispersées, pourraient être plus rentables dans bien des industries que la concentration de vastes installations. Il en résulterait le cas échéant un développement considérable dans les régions sous-développées du Canada.

Miser sur les gagnants

Il existe un cas semblable à celui où le gouvernement choisit certaines industries pour en favoriser le développement. C'est le cas où il est misé sur certaines firmes considérées comme les «gagnants» de l'avenir. On entend, à propos de ces firmes, les mêmes arguments que ceux qui sont avancés en faveur de certaines industries—elles sont titulaires de vertus qui les mettent à part et qui justifient tout particulièrement l'appui des pouvoirs publics. Nos dirigeants aiment miser gagnant, cela se comprend. La tentation de «prendre le train en marche» est grande certes, mais les résultats sont trop souvent à l'encontre des prévisions.

Une des récentes initiatives du MEER, le Bureau de développement commercial et industriel (BDCI), semble présager un rôle plus actif du gouvernement dans le développement industriel. Le but déclaré de ce Bureau, fondé en novembre 1980, est de collaborer avec le secteur privé pour encourager les perspectives commerciales et industrielles dans certaines régions. En fait, il appartenait désormais au MEER de «dénicher» des entreprises dignes de subventionnement au lieu d'attendre, comme il le faisait généralement, que les entreprises viennent à lui. Le personnel du Bureau devait se charger des analyses permettant d'identifier les industries, les firmes et les produits «de pointe», en faisant appel à l'expérience de la Direction de l'étude des projets et de l'évaluation des programmes ainsi que des bureaux régionaux. Une fois identifiée une firme candidate, le BDCI se met en rapport avec elle pour explorer la possibilité d'expansion ou d'implantation dans certaines régions, avec octroi éventuel de fonds aux termes des programmes en vigueur (Loi sur les subventions au développement régional). On donne comme exemple de la première réaction favorable, la décision de la MITEL Corporation d'établir des usines à Restigouche (Nouveau-Brunswick), et à Renfrew (Ontario). (Dans ce cas, les subventions sont de l'ordre de 77 millions de dollars, avec création de 1700 emplois.)

Nous incitons les pouvoirs publics à la plus grande prudence dans l'adoption de ce programme et de programmes semblables, cela pour deux raisons. Tout d'abord nous sommes d'avis que les gouvernements provinciaux devraient être invités à prendre part aux décisions. Les développements industriels de quelque envergure imposant certaines exigences à ces gouvernements, il est naturel qu'ils soient consultés. En second lieu nous doutons de l'aptitude des politiciens et des bureaucrates à miser sur des gagnants. Il existe également un

risque considérable de voir ce programme aboutir au transfert d'investissements d'une région du Canada à l'autre.

Les sièges sociaux

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur le ressentiment provoqué par la domination sur les capitaux canadiens qu'exercent les centres financiers et les sièges sociaux situés dans le centre de notre pays. La situation d'un siège social peut être importante à double titre. Tout d'abord une compagnie dont le siège social se trouve dans une région est plus sensible aux exigences de cette région, plus soucieuse du développement de l'économie locale et des institutions sociales. Elle peut grandement contribuer à l'essor régional. Il y a ensuite le fait qu'un siège social est grand consommateur de fournitures et de services. Sa présence peut par conséquent stimuler le développement d'autres secteurs de l'économie.

En plus des raisons qui mènent à croire qu'un siège social peut favoriser le développement économique régional, il en est plusieurs autres qui méritent d'être notées. Un siège social attire la présence de cadres et de spécialistes hautement qualifiés. Ils deviennent le symbole du succès et du potentiel de la région et contribuent énormément à la fierté et au sentiment de compétence chez la population locale. En outre, le siège social, grâce aux donations et au soutien qu'il apporte aux institutions de l'endroit, peut grandement améliorer la qualité de la vie sociale et culturelle.

Comme l'a déclaré devant notre Comité M. Robert Blair, président et directeur général de Nova, société établie en Alberta, «Nous avons provisoirement perdu de vue, au Canada, les conséquences énormes de la situation des sièges sociaux qui sont, pour le meilleur et pour le pire, une des principales influences sur le dynamisme ou la stagnation d'une région. Lorsqu'une ville ou une région abrite un siège social, elle s'attribue des qualités et une vitalité considérables.» (1-32-9A:6) A mesure que le développement de l'Ouest du Canada a pris de l'envergure, on a observé un certain déplacement des sièges sociaux vers cette région. Mais cette décentralisation, au Canada, est très en retard sur ce qui se fait aux États-Unis où des sociétés qui comptent parmi les plus puissantes du monde sont établies très loin des grands centres financiers, quelques-unes parfois dans de petites villes.

Avec les progrès des communications, particulièrement dans la transmission de l'information, il est désormais possible de gérer convenablement une entreprise dans n'importe quelle ville ou région, état de choses qui ne peut que s'améliorer à l'avenir. Il n'est probablement pas raisonnable de supposer que les sièges sociaux puissent être transplantés dans les régions sous-développées mais il est raisonnable de supposer qu'ils peuvent être ou seront éventuellement plus largement répartis géographiquement, surtout dans les zones développées. Cette décentralisation ne va pas nécessairement avec des conséquences directes sur les régions pauvres mais certains bienfaits indirects résulteront du dynamisme imparti aux économies provinciales par une plus large répartition des sièges sociaux et par la proximité d'un plus grand nombre de régions sous-développées.

Bien qu'à notre avis il doive se produire avec le temps une décentralisation des sièges sociaux, l'importance de ce phénomène pour le développement régional est telle que le gouvernement devrait explorer la possibilité d'incitations fiscales afin de l'encourager. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables à l'exclusion des sièges nominaux.

Les progrès des techniques de communications permettent également une plus grande dispersion des sièges sociaux dans les diverses régions du Canada, avec les avantages que comporte une telle situation pour les grandes régions et, indirectement, pour les régions sous-développées. En conséquence le gouvernement devrait envisager la possibilité d'avoir recours à des incitations fiscales pour encourager cette dispersion. Il ne serait pas difficile de s'assurer que ces incitations s'appliquent aux sièges sociaux véritables à l'exclusion des sièges nominaux.

La normalisation

Les pays semi-industrialisés n'exportent pas seulement des articles bon marché dont la fabrication exige une main-d'œuvre considérable, mais aussi une variété croissante de produits dont la fabrication exige de larges capitaux. Ces pays, qui représentent la moitié de la population mondiale, vont naturellement intensifier leur concurrence. Cette concurrence et le rétrécissement de certains marchés placent nos dirigeants devant un dilemme.

Bien que le Comité ait exprimé son opposition à l'appui gouvernemental en faveur de certaines industries, il n'entend pas dire qu'il est interdit aux pouvoirs publics de venir en aide à celles qui sont victimes de concurrence déloyale ou à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Cette aide, toutefois, doit s'adresser à toutes les industries qui en ont besoin et non pas seulement à quelques privilégiées en raison de vertus hautement proclamées.

Néanmoins cette aide ne devrait pas servir à renflouer des industries qui ont cessé d'être viables, car une des conditions d'un développement économique sain est le mouvement des capitaux et de la main-d'œuvre depuis les secteurs faibles au profit de ceux qui offrent de meilleures perspectives d'expansion. Comme l'a déclaré un de nos témoins, M. Gerald H.D. Hobbs, ancien président du conseil d'administration de COMINCO Ltd.: «L'argent consacré à la préservation futile d'une opération condamnée prive l'économie de fonds qui pourraient être dépensés autrement à l'élargissement d'activités industrielles, par exemple, susceptibles d'accroître plutôt que de diminuer le prospérité générale du pays.» (1-32-27:9). Quand une industrie devient incapable de survivre sans aide au-delà d'un temps limité ou ne peut pas être réorganisée pour faire face aux conditions nouvelles, elle doit être progressivement éliminée, l'aide des pouvoirs publics se bornant à amortir le choc sur les individus et l'économie.

Le gouvernement doit venir en aide aux industries victimes de concurrence étrangère déloyale et peut éventuellement accorder son appui à celles qui doivent s'adapter à des conditions nouvelles. Toutefois lorsqu'une industrie a cessé d'être viable sans assistance prolongée des pouvoirs publics, elle doit être

progressivement éliminée en amortissant le choc sur les individus et l'économie.

Une affaire de conditions

Les entreprises canadiennes sont strictement réglementées tant en ce qui concerne les pratiques commerciales que l'opération des usines et du matériel, la protection de l'environnement, l'embauchage, etc. Ce qui n'empêche pas certains de vouloir imposer des restrictions supplémentaires, particulièrement aux firmes qui bénéficient de subsides gouvernementaux, afin d'en faire des «modèles» pour les autres.

Il est évident que dès l'instant qu'une firme reçoit des subsides gouvernementaux, l'occasion se présente de lui imposer des conditions plus sévères que celles qui s'appliquent à d'autres firmes. Ainsi peut-on réglementer l'embauchage afin d'assurer l'égalité des chances pour tous ou même de veiller à l'emploi de personnes défavorisées. De même il est possible de lui interdire des transactions avec le régime de pays jugés hostiles. On peut enfin lui imposer une réglementation encore plus sévère pour la protection de l'environnement.

Notre Comité juge dangereuse une telle attitude, surtout lorsqu'il s'agit d'investissements dans les régions sous-développées. Partout et toujours les investissements comportent des risques considérables et exigent une vigilance de tous les instants, qu'il s'agisse d'exploiter des possibilités nouvelles ou de faire face à la concurrence. S'il est imposé à certaines entreprises des restrictions plus sévères qu'à d'autres qui leur font concurrence, on ne peut pas s'attendre à les voir prospérer. En outre, une telle situation ouvre la porte à l'ingérence bureaucratique qui fait nécessairement obstruction au libre jeu des forces du marché, état de choses totalement défavorable à un développement régional efficace.

Nous nous opposons tout autant aux conditions imposées à l'aide aux investissements, que cette aide prenne la forme de subventions directes, de concessions fiscales, etc. Si le gouvernement est justifié à imposer des restrictions au secteur privé ou désire en modifier le comportement dans un domaine particulier, il lui appartient d'adopter des lois qui s'appliquent également à tous. Les incitations ne doivent pas servir à grever certaines firmes d'obligations autres que celle d'une expansion rationnelle, saine et efficace.

Les gouvernements doivent résister à la tentation d'exploiter l'aide qu'ils apportent aux entreprises pour restreindre leurs activités. Car dans le mesure où les investissements dans les régions sous-développées revêtent vraisemblablement un caractère marginal, l'imposition de restrictions ne peut que menacer leur avenir.

Les entreprises à capitaux spéculatifs

Les régions sous-développées du Canada, comme l'a fait observer le Groupe d'Étude de l'évolution du marché du travail dans les années 80, sont caractérisées par la pauvreté du marché de l'emploi. Lorsqu'une entreprise est obligée de fermer ses portes, la possibilité de réemploi de la main-d'œuvre sont

extrêmement limitées. La conclusion du Groupe d'étude est que les industries qui doivent être encouragées financièrement à s'implanter dans ces régions sont celles qui bénéficient de stabilité cyclique autant que saisonnière. Cette recommandation possède, à nos yeux, le plus grand mérite. Elle nous autorise à conclure à notre tour que seules devraient bénéficier de l'aide des pouvoirs publics les firmes qui font preuve de stabilité au sein d'une industrie comparablement stable. Cela signifie que les industries de caractère cyclique ou saisonnier ne doivent pas être considérées aussi favorablement que les précédentes. Certes de tels investissements n'ont peut-être pas le prestige et n'offrent pas la possibilité des résultats spectaculaires qui sont le privilège des entreprises à capitaux spéculatifs. Mais comme instrument de création d'une base stable d'emplois où il n'en existait pas auparavant, l'absence relative de risques est un gage de succès.

TROISIÈME PARTIE

NOUVELLES STRUCTURES ET NOUVELLES APPROCHES—SONT-ELLES SATISFAISANTES?

Le 12 janvier 1982, le gouvernement fédéral annonçait une importante réorganisation administrative accompagnée d'une réorientation de sa politique. Il s'agissait d'établir de nouvelles structures pour la formulation et la mise en œuvre des mesures de développement régional et d'adopter une approche nouvelle dans la coopération avec les gouvernements provinciaux. Dans leurs grandes lignes, les changements annoncés se présentent comme suit:

1. élargissement des responsabilités du Département d'État au développement économique afin d'englober les aspects régionaux de la politique de développement. Le département reçoit le nouveau titre de Département d'État au développement économique et régional (DEDER). Il aura des bureaux dans la capitale de chaque province;
2. fusion du Ministère de l'Expansion économique régionale au sein de l'ancien Ministère de l'Industrie et du Commerce pour former le nouveau Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR);
3. plus grande préoccupation envers le caractère régional de l'économie canadienne accompagnée de la décision de confier aux gouvernements provinciaux une moindre partie des programmes d'assistance industrielle;
4. dépendance accrue de la politique gouvernementale envers les mégaprojets comme instruments du développement économique.

Il faudra des mois avant que prennent forme et figurent ces nouvelles structures ainsi que les nouveaux rapports avec les provinces. En conséquence, les commentaires de notre Comité devront porter essentiellement sur l'attitude qui ressort des déclarations gouvernementales sur cette réorganisation.

CHAPITRE 6

LA PIÈCE EST JOUÉE

Le Ministère de l'Expansion économique régionale a été créé en 1969 avec pour tâche d'éliminer le chevauchement et l'improductivité des actions du gouvernement fédéral et, par le biais de mesures positives, de réduire les disparités économiques et sociales entre régions. Au début de 1982, treize ans plus tard, le MEER disparaissait.

Les universitaires et autres spécialistes vont sans doute se mettre à examiner l'héritage du MEER afin d'en comprendre et d'en évaluer l'utilité. D'aucuns prétendront qu'il a été une réussite et trouveront des statistiques pour prouver la validité de leur raisonnement. D'autres souligneront probablement ses échecs, à grands renforts de statistiques non moins bien choisies. Notre propre opinion est mitigée. Il ne fait aucun doute que le MEER a essuyé de sérieux échecs et souffert de certaines faiblesses. Mais il a également connu de nombreux succès et il a servi à réduire quelques unes, pour le moins, des sources des disparités régionales.

Les tentatives passées

Le Ministère de l'Expansion économique régionale n'était que le dernier en date des efforts entrepris par le gouvernement fédéral, depuis la Confédération, pour encourager le développement économique régional. Nombre de toutes premières mesures nationales se sont donné pour but le développement d'une région ou d'une autre. Ces mesures ne s'adressaient pas particulièrement à ce que nous appelons maintenant «disparités» mais représentaient les éléments essentiels du grand œuvre de l'époque, qui était de bâtir le Canada. Ainsi des canaux étaient-ils construits pour aider une région, et des chemins de fer pour en aider une autre.

Petit à petit, cependant, à mesure que le pays atteignait la maturité et que la «frontière» reculait, on a commencé de s'inquiéter de l'inégalité relative des revenus et du degré de développement parmi même les plus anciennes des régions développées. Il en est résulté un nombre croissant de programmes gouvernementaux destinés à atténuer ces inégalités. Ces efforts se sont poursuivis et au cours des années plus récentes, particulièrement à la suite de la seconde guerre mondiale, ils se sont multipliés de manière impressionnante, comme l'indique l'énumération des programmes à la table 6.1.

Table 6.1—L'aide fédérale: un coup d'œil rétrospectif¹

- 1935 — *Administration pour le rétablissement rural des Prairies*: lutte contre la sécheresse et l'érosion du sol.
- 1957 — *Plan de péréquation fiscale*: destiné à égaliser l'aptitude des provinces à fournir certains services publics.
- 1960 — *Programme pour le lancement de nouveaux produits* (pour les régions avec excédent de main-d'œuvre): autorisation donnée aux entreprises de doubler les déductions pour amortissement de la majeure partie de l'actif acquis en vue de lancer de nouveaux produits. Programme limité aux régions de chômage intensif et d'économie anémique.
- 1961 — *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole*: destinée par l'entremise de programmes fédéraux-provinciaux d'amélioration de la production et de la productivité des petits agriculteurs, à alléger et à corriger l'incidence des faibles incitations économiques.
- 1962 — *Conseil de développement de la région de l'Atlantique*: chargé de conseiller sur les mesures à prendre et sur les projets entrepris en vue du développement économique de la région de l'Atlantique.
- 1965 — *Loi sur les subventions au développement régional* loi destinée, par l'entremise de déductions pour amortissement, d'exemptions fiscales et de subventions directes, à soulager le chômage intensif et chronique en incitant les industries à s'établir ou à élargir leurs activités dans les régions affectées.
- 1965 — *Programme en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre*: destiné à fournir des allocations aux chômeurs qui veulent s'établir ailleurs.
- 1966 — *Programme «nouveau départ»*: considérer et tester de nouveaux modes de motivation et d'orientation des adultes défavorisés pour leur permettre de bénéficier des programmes réguliers de formation et des possibilités d'emploi.
- *Fonds de développement économique rural*: fonds destiné à la formulation de plans pour la solution des questions de pauvreté rurale concentrée et critique que ne peuvent résoudre convenablement les dispositions plus générales de la loi sur le développement agricole et rural.

¹ D'après les renseignements contenus dans: MEER: *profil ministériel*, juin 1980 et J.P Francis, *Regional Development Policies*, (Ottawa, 1974).

Quand on y réfléchit après coup, les conséquences de cette prolifération étaient inévitables. Les programmes se chevauchaient, les mesures faisaient double emploi et les dispositions prises en faveur d'une région défavorisée avaient parfois pour effet, prétendait-on, de porter préjudice au développement

de populations également affectées. Sans coordination suffisante, l'efficacité des programmes était amoindrie et le problème du développement économique régional prenait les dimensions d'une énigme digne du Sphinx de Thèbes. En dépit de tous les efforts, personne ne semblait avoir la clef de l'énigme.

En 1969 il était décidé d'adopter une nouvelle approche. Le Ministère de l'Expansion économique régionale était créé dans le but de mettre de l'ordre dans le maquis des programmes fédéraux et de trouver une solution à l'énigme. A cette époque le rôle de ce ministère était unique au sein du gouvernement fédéral. Car il s'agissait d'un ministère «horizontal» qui transcendait en quelque sorte le domaine particulier d'autres ministères. Sa fonction était de coordonner et de diriger les initiatives économiques fédérales pour le développement des régions pauvres. En conséquence le MEER se voyait attribuer autorité sur «toutes les questions... se rapportant à l'expansion économique et à l'adaptation sociale des régions nécessitant des mesures spéciales en vue d'améliorer les possibilités d'emploi productif et l'accès à ces possibilités.»¹

Ce ministère, toutefois, ne pouvait pas fonctionner librement. Il portait le fardeau de programmes antérieurs comme la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, le Fonds de développement économique rural, l'Administration pour le rétablissement agricole des Prairies, le Programme «nouveau départ», la Loi sur les subventions au développement régional et le Conseil de développement de la région de l'Atlantique. Cet héritage a dominé les premières années d'existence du MEER. Les programmes d'adaptation sociale et d'aide rurale se branchaient sur les précédents établis et le programme de développement industriel la Loi sur les subventions au développement régional n'était somme toute qu'une version modifiée d'une Loi antérieure en faveur du développement régional. La dernière partie de cet effort initial consistait en la mise en place d'une infrastructure par l'entremise du programme sur les «zones spéciales». Comme on le voit, les solutions nouvelles n'étaient pas pour demain!

Lorsque nous arrivons à 1972, la période d'attente était terminée. Le MEER avait procédé à une revue générale de ses programmes dont le résultat était de signaler deux orientations principales. La première consistait à souligner la nécessité pour les ministères fédéraux «sectoriels» de participer au développement régional par la préparation, le financement et la mise en œuvre de programmes régionaux particuliers et par l'attention apportée au développement régional dans l'élaboration des mesures de caractère national. La seconde portait sur la coopération fédérale-provinciale concrétisée sous forme d'ententes-cadres entre le MEER et chaque gouvernement provincial. L'idée qui inspirait ces ententes-cadres dont il a été question au chapitre 3 (logiciel de l'infrastructure) et dont il sera plus amplement question au chapitre 8, n'était pas entièrement nouvelle, même en 1972. Le programme des «zones spéciales» (1969) prévoyait une consultation et une entente fédérales-provinciales et l'accord bilatéral avec l'Île du Prince-Edouard (1969) servait de modèle à la stratégie et aux plans de développement d'ensemble prévus dans les ententes-cadres.

Pendant les dix années qui suivirent, le MEER a abordé les questions du développement économique et social régional par l'intermédiaire des ententes-

¹ Loi constitutive du MEER, 1969

cadres et d'un système renforcé de subventions au développement régional destiné à subventionner les immobilisations de capitaux dans certaines régions. De plus, à titre de ministère fédéral, avec représentation au Cabinet et au Parlement, le MEER pouvait jouer le rôle de conscience des provinces développées et de porte-parole des provinces sous-développées. Ainsi devenait-il possible de se pencher tout particulièrement sur les besoins des régions les moins développées et les plus vulnérables. Bref, par sa présence, le MEER servait de rappel des difficultés constantes que connaît le développement régional.

Mais tout cela est maintenant du passé. Les programmes de subventionnement dont le MEER était responsable ont été attribués au nouveau Ministère de l'Expansion industrielle régionale. Le gouvernement a déclaré que les ententes-cadres ne seront pas renouvelées lorsqu'elles viendront à échéance, pour être remplacées peut-être par ce qui a été décrit en termes très vagues comme des ententes plus générales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux définissant les domaines éventuels de coopération.

Ce qui ressort principalement de la réorganisation de 1982 c'est que certains éléments importants de dix années d'efforts au service du développement des régions sous-développées ont été abandonnés, et qu'il n'est pas clair du tout comment ces éléments vont être remplacés.

La difficulté de juger

Il est difficile de juger dans ce qui est le vide—ou presque. Pratiquement tout ce dont nous disposons en fait de renseignements est la déclaration gouvernementale du 12 janvier 1982. Nous savons que le gouvernement travaille actuellement à une réorganisation et que, tôt ou tard, il doit proposer au minimum une loi qui va légitimiser les nouvelles structures ministérielles annoncées. Il est également probable qu'à ce moment-là le gouvernement se prononcera en détail sur la politique qu'il entend suivre.

Notre Comité pourrait s'éviter tout risque en attendant qu'aient été formulés, sous forme de déclarations publiques, les plans et les mesures du gouvernement, et en apportant alors les commentaires nécessaires. Ou bien nous pourrions tout simplement ne pas tenir compte de ces changements en affirmant que seules nous intéressent les questions de politique économique et que les structures administratives sont l'affaire des bureaucrates et des ministres. En dépit du risque qu'il y a à se prononcer alors que les structures et les options de politique sont encore en fluctuation, nous avons décidé que ce n'est qu'en exprimant clairement notre point de vue dès maintenant que nous pouvons contribuer aux décisions qui feront suite aux débats internes du gouvernement et à l'incertitude actuelle.

Politique et structures sont inextricablement liées; mise en œuvre des programmes et choix des orientations sont indissolublement rattachés. Le développement régional ne peut aller sans rapports avec les gouvernements provinciaux. L'approche adoptée par le gouvernement fédéral déterminera l'efficacité de ce qui est fait par les deux paliers de gouvernement. Notre conclusion est que c'est maintenant qu'il faut parler, car l'attente pourrait signifier que nous n'avons rien à dire sur la manière dont il devrait être procédé à la réorganisation. En fait nous discernons certains avantages potentiels dans

la manière dont les structures sont réorganisées au sein du gouvernement fédéral pourvu, bien sûr, que soit respecté le ferme engagement de favoriser le développement des régions sous-développées. Mais pour ce qui est de la nouvelle attitude envers la coopération avec les provinces, nous avons de très graves doutes.

CHAPITRE 7

LA NOUVELLE MACHINE FÉDÉRALE

Même s'il n'y avait pas eu de réorganisation au sein du gouvernement fédéral, notre Comité aurait pris l'initiative de certaines recommandations sur l'évolution à venir du développement régional. Ainsi aurions-nous proposé que le MEER redéfinisse ses objectifs, en choisissant plus soigneusement un moindre nombre de régions comme but de ses efforts. Nous aurions critiqué l'absence de coordination entre le gouvernement fédéral et le MEER et l'incapacité de ce dernier à concerter les efforts des pouvoirs publics fédéraux en faveur du développement régional. A la suite de l'annonce de la réorganisation, notre Comité décida d'adresser ses commentaires à ce qui est connu de la nouvelle organisation et en particulier des deux principaux ministères créés en 1982, le Département d'État au développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR).

Qui va se préoccuper des disparités régionales?

C'est au Département d'État au développement économique qu'incombera principalement la tâche de coordination de la politique de développement industriel du gouvernement fédéral. L'influence qu'il sera éventuellement capable d'exercer sur la politique fédérale est énorme. Mais à moins que ce Département d'État ne se préoccupe constamment et dans le détail des besoins des régions sous-développées, notre Comité craint de voir s'exacerber les disparités régionales qui affligent le Canada depuis tant d'années et que ne soient oubliées les leçons retirées des succès et des échecs du MEER.

Nous avons la conviction que les régions sous-développées de toutes nos provinces méritent une considération particulière dans le cadre de la politique économique du gouvernement parce qu'elles ont hérité d'un lourds fardeau de handicaps auxquels ne font pas face les autres régions. Elles continueront par conséquent de nécessiter des programmes particuliers. Si l'on n'entreprend pas de leur attribuer un statut bien défini, notre Comité craint qu'à la suite de la réorganisation récente, elles ne soient oubliées par les pouvoirs publics. Car ceux-ci préfèrent évidemment la sécurité au risque. Et plus est grande la probabilité d'un rendement satisfaisant, plus ils montrent de l'intérêt. Les

investissements dans les régions sous-développées ne vont pas sans risques considérables. Les échecs du passé en sont l'amer témoignage. En outre ces régions, qui sont souvent assez faiblement peuplées, n'offrent que de bien minces récompenses politiques. Nous avons le sentiment que sans rappel constant de leur importance, elles seront bien vite laissées dans l'état où elles se trouvent. Bureaucrates et gouvernants seront alors tentés de leur consacrer le temps et l'effort qu'elles méritent.

La déclaration gouvernementale de janvier 1982 concernant la réorganisation ministérielle utilise à maintes reprises le terme «régional». De plus le mot fait partie de la désignation officielle du Département d'État et du Ministère responsables. Mais le fait que ce mot régional possède plusieurs sens nous a incités à lire cette déclaration avec un soin tout particulier. Nous notons que le terme est habituellement utilisé en relation avec une province ou, occasionnellement, dans le sens plus large de «région de l'Atlantique», par exemple. Nous nous inquiétons de penser que le mot n'est jamais utilisé pour faire allusion aux régions sous-développées au sein des provinces. Cette inquiétude a été renforcée par le fait que nous n'avons pas trouvé une seule fois dans ce texte le mot «disparités».

Dans l'état de choses précédent, les régions avaient un défenseur au gouvernement. C'était le Ministère fédéral de l'Expansion économique régionale. Maintenant que ce ministère a été dispersé, que son mandat politique a été transféré au DEDER et que la mise en œuvre des programmes est désormais la responsabilité du MEIR, qui va prendre à son compte, au sein du Cabinet, la cause des régions sous-développées? Les ministres responsables du DEDER et du MEIR ont l'un et l'autre des responsabilités divisées et l'accent mis sur l'aspect régional dans la déclaration gouvernementale indique la ferme volonté du gouvernement de recevoir le crédit des initiatives fédérales dans les provinces.

Prenons le cas du MEIR pour illustrer nos inquiétudes. En l'absence d'autres but plus précis, il semble que le succès ou l'échec du Ministère, de son ministre et de ses bureaucrates soit déterminé à l'avenir par son aptitude à encourager les investissements rentables. L'expérience ne nous apprend que trop bien que les échecs feront les manchettes des journaux et que l'histoire d'un illustre désastre aura plus d'influence que les nombreuses réussites passées sous silence. C'est une des raisons pour lesquelles politiciens et bureaucrates préfèrent éviter les risques. Ainsi lorsque le MEIR choisira les projets qu'il désire subventionner, se fera jour un très fort parti-pris contre les régions sous-développées où les risques sont les plus élevés—à moins que le ministère et son ministre ne reçoivent pour responsabilité explicite d'encourager le développement dans ces régions et que cette responsabilité ne soit considérée comme un mandat indépendant des autres activités du ministère.

Il en est de même du DEDER. Ses responsabilités sont plus larges et par conséquent plus diffuses. L'importance accordée aux mégaprojets dans la déclaration gouvernementale portant sur le DEDER suggère qu'il se préoccupera principalement des «grosses affaires qui font du bruit». Le raisonnement, ici, est que les retombées des mégaprojets bénéficieront aux régions sous-développées, hypothèse que nous avons déjà mise en doute.

Notre Comité s'est déjà déclaré profondément convaincu de la nécessité, pour les pourvois publics canadiens, d'aider les régions sous-développées à se

développer elles-mêmes. Or il existe des indices troublants du fait que le gouvernement fédéral, encore que parlant pour la forme de disparités régionales, ne s'intéresse en réalité qu'à miser sur ce qui est déjà gagnant. Comme nous l'avons déclaré plus tôt, nous ressentons le besoin d'un organisme de coordination au sein du gouvernement fédéral. C'est une fonction que pourrait remplir le DEDER. Toutefois nous regrettons la décision du gouvernement de fusionner le MEER dans le MEIR parce qu'elle fait taire la seule voix dans le Cabinet qui parlait véritablement en faveur des régions sous-développées. Sans le MEER, il ne sera probablement pas fait autant pression sur le DEDER pour qu'il consacre une partie de ses efforts aux disparités régionales.

Telles sont nos inquiétudes, mais il est futile de vouloir réparer les pots cassés. Ce qui compte, c'est que le DEDER et le MEIR soient chargés par la loi d'accorder une attention particulière aux problèmes et aux besoins des régions sous-développées. Notre Comité a toute intention de surveiller de près cette situation lorsque la loi sur le nouveau Département d'État et le nouveau Ministère sera soumise à l'avis du Sénat.

La disparition du MEER signifie qu'il n'existe plus de ministère dont la seule tâche soit d'appuyer le développement des régions les moins favorisées du pays. En conséquence le Département d'État au Développement économique et régional (DEDER) et le Ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui sont l'un et l'autre responsables des régions prospères comme des régions sous-développées, risquent d'accorder moins d'attention à ces dernières. En conséquence, le DEDER et le MEIR devraient être tenus par la loi de se pencher tout particulièrement sur les difficultés et les besoins de nos régions sous-développées.

La nécessité de désigner certaines régions

La désignation des régions sous-développées à un statut particulier comme moyen de garder présentes à l'esprit des pouvoirs publics les disparités régionales, n'est pas chose facile. Comme l'avait découvert le MEER, un système politique est capable d'exercer des pressions énormes pour que soient élargies les frontières des programmes qui se chargent de distribuer les deniers publics. C'est ainsi que ce ministère a fini par inclure presque la moitié géographique du Canada parmi les régions désignées pour l'aide au développement, avec les effets lamentables qu'on imagine. Mais sans la présence du MEER pour plaider la cause des régions sous-développées, il devient de la plus haute importance que le DEDER désigne, en coopération avec les autorités provinciales, les régions qui ont le plus grand besoin et pourraient profiter le plus largement de programmes spéciaux d'aide industrielle.

En une période de tension économique prononcée, le gouvernement a fait porter son attention sur certains programmes fédéraux qui ont une incidence indirecte sur les provinces. Certaines industries et certaines agglomérations ont été choisies comme nécessitant une aide spéciale en faveur de ce que l'on pourrait appeler la «rééducation» industrielle en période de transition ou de perturbation. L'insistance que nous mettons sur la nécessité du choix de certaines régions pour une aide spéciale ne doit pas être interprétée comme

signifiant que toutes les régions qui figurent actuellement au tableau des naufragés doivent y rester. Nombre d'entre elles sont depuis longtemps prospères et bien qu'elles soient exposées à l'avenir à des changements considérables, elles disposent des fondations sur lesquelles elles pourront reconstruire. Ce qui nous préoccupe ce sont les régions qui pendant de nombreuses années n'ont connu guère mieux que l'échec ou la menace de l'échec et ont vécu avec un niveau de revenus et d'emploi très inférieur à celui d'autres régions du Canada. Ce sont des régions qui ne sont pas tombées en disgrâce économique comme l'ont fait récemment certaines zones industrialisées de l'Ontario méridional. Les régions qui nous préoccupent n'ont jamais même connu la «grâce». Les zones qui font face pour la première fois à de profondes perturbations économiques sauront, nous en sommes certains, susciter un intérêt politique suffisant pour recevoir une aide spéciale. Mais il n'est que trop facile d'oublier les régions qui n'ont jamais connu la prospérité.

Il devrait être donné pour mandat au DEDER de désigner, en collaboration avec les autorités provinciales, les régions qui ont le besoin le plus urgent de programmes régionaux de développement et qui sont susceptibles d'en bénéficier le plus. Ne devraient alors être désignées que les zones les moins développées, à l'exclusion de celles à qui il doit être apporté une aide particulière en vue de leur adaptation industrielle pour une période de transition ou de perturbation.

Le Département d'État au Développement économique et régional

Le DEDER hérite des fonctions du Département d'État au Développement économique, c'est-à-dire l'évaluation des plans et programmes des ministères qui contribuent au développement économique. Le Département d'État reçoit, pour cette fonction, l'appui d'un secrétariat dont le personnel est limité mais hautement qualifié. Il fonctionne par l'entremise de comités ministériels et sous-ministériels où sont représentés tous les ministères intéressés. De cette façon il s'efforce de coordonner les programmes de développement de ces ministères et de leur octroyer, respectivement, les fonds affectés au développement économique.

La déclaration qui annonce la création du DEDER proposait que soient élargies ses responsabilités afin qu'elles comprennent la coordination de la politique de développement régional. Pour l'aider dans cette fonction, des fonctionnaires supérieurs du DEDER devront résider dans chacune des capitales provinciales où ils joueront un rôle semblable de coordination.

Si l'approche que le Comité recommande est appliquée, le DEDER devra être équipé pour se décharger du mandat de promotion du développement économique dans les régions les moins favorisées. Il faudra en particulier établir au sein du Département d'État une direction expressément responsable des régions sous-développées. Les bureaux provinciaux devraient également avoir un personnel séparé pour l'analyse des conditions où se trouvent les régions désignées comme nécessitant une aide spéciale, et de leurs besoins. Le

Département d'État devrait aussi préparer des directives destinées à guider les autres ministères dans la formulation des mesures d'aide à ces mêmes régions.

Ministère de l'Expansion industrielle régionale

Le Ministère de l'Expansion industrielle régionale représente l'amalgame de ce qui était la section «développement industriel» de l'ancien Ministère de l'Industrie et du Commerce et de la presque totalité de l'ancien Ministère de l'Expansion économique régionale. Il est essentiellement responsable de la mise en œuvre des diverses mesures de développement industriel prises par le gouvernement. Il a également pour tâche de guider l'évolution des programmes de développement économique et de mettre en place les mécanismes grâce auxquels ces programmes se concrétisent en faveur des entreprises industrielles.

Cette responsabilité s'applique à des programmes d'orientation tout à fait différente—l'une «sectorielle», l'autre régionale. La fusion effectuée fait surgir un risque de conflit entre ces deux approches au sein du ministère, conflit qui devient naturellement plus aigu lorsque les ressources financières sont rares. Dans le passé, chacune de ces approches dépendait de ministères autonomes et responsables et tout différend était résolu en Conseil de Cabinet. Désormais, avec un seul ministre responsable, les différences de politique risquent d'être résolues par la bureaucratie ou par une décision du ministre lui-même, sans discussion avec ses collègues. C'est une perspective qui inquiète notre Comité.

Le MEIR a hérité de l'expérience et du personnel du MEER, ce qui lui ouvre la possibilité de diriger des programmes qui encouragent le développement des régions défavorisées. Mais à moins que la loi ne donne expressément au MEIR pour mandat de se pencher sur les disparités régionales et sur les besoins des régions défavorisées, nous craignons que celles-ci n'ait à se débrouiller toutes seules tandis que l'aide coule au profit des régions et des secteurs industriels qui offrent les meilleures perspectives de développement.

Ne serait-ce que pour cette seule raison, le Comité est d'avis que le MEIR doit être solidement équipé, à Ottawa et dans ses bureaux régionaux, pour traiter les problèmes des régions sous-développées. Mais il est une autre raison. Ces régions ne disposent pas actuellement de la base économique (dont bénéficient les régions plus développées) sur laquelle pourrait bâtir le MEIR. Il existe très peu de compagnies avec une direction dynamique; de plus la main-d'œuvre et les hommes d'affaires aventureux doivent se heurter aux difficultés créées par des dizaines d'années d'échec et de pénurie financière. Donc les mécanismes de concrétisation des programmes qui donneraient des résultats satisfaisants dans un contexte économique fort, peuvent ne pas fonctionner effectivement ici. Ainsi est-il nécessaire d'avoir, dans ces régions, des programmes spéciaux et de prévoir un soutien plus actif. C'est ce que le MEIR doit être chargé de faire.

Le Ministère de l'Expansion industrielle régionale ne s'est pas encore totalement remis des conséquences de la fusion de janvier dernier. Mais nous jugeons essentiel que soit établie une direction spéciale, avec des représentants dans chacun des bureaux régionaux. Cette direction devra avoir la responsabilité la mise en œuvre, au niveau des bénéficiaires, des programmes spéciaux

d'aide industrielle dans les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional.

Autres ministères

Du temps qu'existait le MEER, une des critiques les plus accablantes et les plus valides de la politique gouvernementale était qu'elle n'avait pas réussi à coordonner les activités des autres ministères dans la lutte contre les disparités économiques régionales. Certains allaient même jusqu'à prétendre que le MEER lui-même avait l'effet contraire en ce que ces autres ministères avaient abandonné les régions pauvres aux bons soins du MEER et que la présence de ce dernier n'était fait que pour compenser l'indifférence pernicieuse des autres.

De telles circonstances ne doivent pas se renouveler à l'avenir. Le développement économique du Canada exige l'active participation de tous les pouvoirs publics. Dans la mesure où, par exemple, les transports et les communications sont essentiels à la croissance, de même que des mesures de protection de la main-d'œuvre et de l'environnement, il est clair que tous les ministères ont l'obligation de tenir compte des exigences particulières des régions défavorisées, ce qui exige l'intelligente coopération de tous.

Le travail du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional sera essentiel à cet égard. Ses membres doivent montrer une vigilance de tous les instants en ce qui concerne les problèmes régionaux de l'économie canadienne et se montrer prêts à engager leur ministère dans un effort collectif et coordonné. Et pour garantir que les ministres responsables et de hauts fonctionnaires du DEDER se consacrent régulièrement à ces questions, il devrait être exigé de chaque ministère qu'il procède à l'évaluation annuelle des effets de sa politique sur les régions désignées par le Département d'État au développement économique et régional. En examinant les rapports qui lui sont soumis, le DEDER devrait juger dans quelle mesure les programmes ministériels contribuent à la réduction des disparités économiques. L'examen ainsi effectué devrait être lui-même soumis à l'avis du Comité du Cabinet sur le développement économique et régional.

Chaque ministère devrait procéder tous les ans à une évaluation des conséquences de ses activités dans les régions ainsi désignées. Ces rapports devraient être soumis au DEDER et examinés par le Comité du Cabinet responsable du développement économique et régional.

CHAPITRE 8

LA COOPÉRATION AVEC LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

L'engagement des deux paliers de gouvernement envers le développement régional est inscrit dans la constitution canadienne. De même ces deux paliers de gouvernement se partagent les responsabilités et les pouvoirs en vue de favoriser ce développement. Plus important encore est le fait que les disparités régionales sont autant un problème provincial qu'une préoccupation fédérale. Il existe dans toutes les provinces—quel que soit le degré de leur développement économique—des zones relativement avancées, grandes et petites villes où le chômage a été rare et qui, en dépit des difficultés actuelles, présentent des perspectives entièrement encourageantes. Mais il existe aussi, à côté même de ces zones de prospérité, des poches de très grande faiblesse économique. On peut les observer autant dans les provinces déshéritées que dans les provinces jugées riches. La conclusion est que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux font face à un même problème.

Le Comité a reçu de nombreux témoignages attestant de disparités régionales, non pas tellement d'une province à l'autre que d'une partie à l'autre d'une même province. S'il existe au Canada des frontières administratives, les questions de développement régional ne s'en accommodent pas tout à fait. Un témoin, le professeur Lithwick, prétend que les courants économiques passent entre villes et non entre les zones rurales et les villes d'une même région (1-32-21:23). On sait aussi que le revenu salarial d'ouvriers se trouvant dans des villes d'importance semblable est essentiellement le même, quelle que soit la région où sont ces villes. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème de disparité régionale, mais que, dans une large mesure il s'agit d'un problème urbain-rural.

Le gouvernement fédéral peut intervenir de manière particulièrement utile en faveur du développement régional en contribuant une infrastructure, en offrant un régime fiscal qui encourage les investissements et en s'assurant que la politique économique nationale ne favorise pas les régions développées aux dépens des régions défavorisées. La difficulté est que, dans chacun de ces domaines, les provinces riches sont généralement avantagées par rapport aux provinces moins fortunées. Ainsi, les décisions des provinces peuvent très bien neutraliser les mesures en faveur du développement régional. En effet on note une tendance croissante, de la part des gouvernements provinciaux, à se servir de mesures fiscales pour certains objectifs sociaux et économiques (et surtout

par l'entremise d'incitations fiscales). Et ici, bien entendu, ce sont les provinces riches qui ont l'avantage.

En raison même de cette situation, il est essentiel que le gouvernement fédéral participe au développement régional. Comme l'a déclaré devant notre Comité l'Honorable Allan MacEachen, ministre des Finances, le gouvernement fédéral doit «se garder des moyens puissants en vue d'appuyer et de renforcer les régions les moins avantagées» et «il lui incombe de s'assurer que les intérêts régionaux s'il veut y satisfaire, doivent venir renforcer et non fragmenter la structure économique.» (1-32-17:8). Il doit aussi garantir l'intégrité du marché commun canadien, encourager les provinces à appuyer mutuellement leur politique de développement et empêcher la balkanisation économique du pays.

Tout cela serait relativement simple si le Canada était un pays unitaire. Mais nous sommes un état fédéral complexe où chacun veille jalousement à la division des pouvoirs. Cela veut dire que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans le développement régional et en vue de la réduction des disparités régionales, mais qu'il doit pour cela solliciter la coopération des provinces.

Toutefois, la coopération provinciale s'est souvent montrée pour le moins discrète. Une des raisons en est l'insuffisance de la représentation régionale au niveau fédéral. Parce que le Sénat n'a pas représenté les intérêts régionaux comme il aurait dû le faire et parce que la composition de la Chambre des Communes est basée sur la représentation démographique, les provinces centrales ont eu la force politique qui leur a permis de favoriser leur propre croissance économique. L'expansion récente de l'exploitation des ressources naturelles dans d'autres provinces leur a donné les moyens financiers nécessaires à leur développement, sans égard au bien-être général du pays. Comme le fait remarquer l'Institut de Recherche C.D. Howe, «dans le contexte décisionnel actuel, il est fort possible que le Canada se retrouve avec onze stratégies industrielles incompatibles.» (4-30-8A:13). Une représentation plus équilibrée au niveau fédéral contribuerait très largement à éliminer cette tendance.

Or vu que cette forme de représentation n'existe pas au Parlement fédéral et qu'il est peu probable que les provinces riches s'abstiennent d'utiliser leurs ressources pour favoriser leur propre développement, il doit y avoir une logique sur laquelle puisse être fondée la coopération du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Si toutes les provinces ont des zones développées et des zones sous-développées, il y a naturellement une forte communauté d'intérêts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et il y va donc de l'intérêt de chacun de coopérer dans ce domaine. Cependant, chaque palier du gouvernement a mis en œuvre des mesures et des programmes spéciaux pour faire face aux disparités régionales. Il n'est pas surprenant que leur coordination soit devenue un sérieux problème.

Les ingrédients nécessaires

Pour être efficace, la coopération entre gouvernements exige des échanges personnels au niveau politique et administratif. Malheureusement les rencontres entre représentants des divers gouvernements n'ont pas exactement produit

ce que l'on pourrait appeler un esprit de coopération. Il s'agit plus souvent de concurrence. Chaque partie à ce dialogue est convaincue qu'elle possède la juste perception du problème, qu'elle représente le mieux la volonté du peuple et que son point de vue devrait prévaloir. La concurrence est salubre jusqu'à un certain point dans la mesure où elle est stimulante. Mais elle peut être aussi source de récriminations. Dans ce cas les rivalités deviennent destructives.

Il faut par conséquent s'efforcer de maintenir une saine concurrence tout en éliminant les tendances négatives. Il n'est pas nécessaire que l'administration fédérale et les administrations provinciales tombent d'accord sur toutes les questions de politique et de principes. Mais elles doivent reconnaître que leurs rôles sont complémentaires et comprendre qu'elles sont capables, respectivement, de se décharger de certaines responsabilités. Par dessus tout elles doivent faire ce qu'il faut pour éliminer les rivalités bureaucratiques lorsqu'elles font obstacle à l'unité des efforts nécessaires à la guérison des maux économiques.

Les ententes-cadres de développement: une rétrospective

Au cours des dix dernières années, les deux paliers de gouvernement ont tenté de résoudre la question des disparités régionales principalement au moyen des ententes-cadres de développement. Notre analyse de l'aspect intergouvernemental du développement régional était en grande partie occupée par un examen de ces ententes. Nous avons grandement apprécié leur logique et le potentiel qu'elles représentaient. Mais particulièrement en raison du fait que le gouvernement fédéral a annoncé récemment leur remplacement, il est nécessaire d'examiner l'expérience passée et de faire le bilan, positif autant que négatif.

Les ententes-cadres constituaient un sérieux effort de coordination et de regroupement des activités des deux paliers de gouvernement destinées à l'aide aux régions sous-développées. Elles se composaient de plusieurs «couches» de documents de plus en plus explicites. Le document le plus général, c'est-à-dire l'entente-cadre elle-même, représentait comme le dit son nom, le cadre d'accords et de mesures ultérieurs. Leur but déclaré était de «faciliter la coopération fédérale-provinciale dans les initiatives pour le développement économique et socio-économique de la province.» Bien que ces ententes-cadres se soient fixé des buts quelque peu différents d'une province à l'autre, elles prévoient en général la création d'emplois et l'amélioration des revenus. La répartition des charges budgétaires variait selon les moyens financiers de la province intéressée (voir table 8.1) et il était laissé une certaine latitude pour les variations entre projets.

La seconde «couche» de documents, c'est-à-dire les ententes auxiliaires, était préparée en vue de définir de manière plus détaillée les méthodes à adopter pour les principales initiatives. Ainsi une entente auxiliaire couvrirait-elle les termes de la coopération intergouvernementale pour le développement d'une industrie comme l'industrie forestière, y compris les précisions nécessaires pour la constitution de conseils de gestion de projets, les stratégies d'ensemble à poursuivre et les conditions à adopter pour le choix des projets.

Table 8.1 — Répartition des charges dans les ententes-cadres

Province	Maximum de la participation fédérale	Minimum de la participation provinciale
	%	%
Terre-Neuve	90	10
Nouvelle-Écosse	80	20
Nouveau-Brunswick	80	20
I.P.E.	90*	10
Québec	60	40
Ontario	50	40
Manitoba	60	40
Saskatchewan	60	40
Alberta	50	50
Colombie-Britannique	50	50
T.N.O.	50	50
Yukon	50	50

*Construction scolaire = 50%; recherche agricole = 100%; tous autres programmes = 90%

La «couche» suivante se rapportait au choix de projets individuels, à la constitution des conseils de gestion—avec les représentants fédéraux, provinciaux et les membres indépendants et à la direction du projet.

Ce système offrait des avantages importants, et notamment la possibilité de coordonner les activités fédérales et provinciales ainsi que les moyens de définition d'objectifs prévoyant, dans les plans eux-mêmes, la tactique à adopter. Il était aussi expressément prévu que participeraient activement des ministères fédéraux autres que le MEER et il se trouve de nombreux cas d'ententes auxiliaires dont les cosignataires étaient ces ministères mêmes. Pour finir, les négociations qui avaient lieu étaient un excellent moyen d'évaluation pour chaque projet.

a) Évaluation

Les faiblesses des ententes-cadres sont devenues évidentes avec le temps. Les stratégies et les buts exprimés étaient souvent trop vagues. Ainsi pouvait-on prouver que pratiquement n'importe quel projet répondait aux «conditions» prévues. Les ententes manquaient de la rigueur qui aurait permis d'éliminer les projets inutiles ou ceux dont le rendement à long terme était insuffisant. Des projets à court terme, uniquement destinés à la création d'emplois artificiels, s'insinuaient dans des programmes qui auraient dû être limités à des efforts à long terme. Comme nous l'avons déjà noté, les régions bénéficiaires se sont multipliées au point où pratiquement tout le Canada souffrait d'une manière ou d'une autre de sous-développement. Les ministères autres que le MEER ne participaient pas de manière suffisante aux projets choisis, en dépit des efforts entrepris pour obtenir cette participation. Pour finir, l'absence d'un calendrier d'exécution et d'objectifs expressément stipulés signifiait que l'évaluation du succès ou de l'échec d'un projet était purement subjective.

En fait les ententes-cadres sont devenues le bouc émissaire préféré de tous, étant accusées de circonstances qui sont inhérentes à un système fédéral. Et maintenant que le gouvernement a décidé de ne pas les renouveler, on insinue

qu'elles étaient également responsables des longs retards des décisions. L'étroite interdépendance des responsabilités concernant les projets exécutés aux termes des ententes-cadres signifiait que l'on ne pouvait souvent pas procéder sans l'accord de l'administration de plusieurs ministères et parfois même des Cabinets des deux gouvernements. Cela avait pour effet d'exacerber autant les incertitudes que les impatiences.

Mais le péché cardinal aux yeux du gouvernement fédéral, la source du ressentiment le plus profond, était qu'Ottawa, bien que contribuant de vastes sommes d'argent, et parfois même 90 pour cent du coût de certains programmes, ne recevait pratiquement aucun crédit pour sa largesse. C'est cette raison, plus que toutes les autres, qui explique la disparition des ententes-cadres.

Notre Comité déplore cette décision. Les défauts qui leur étaient attribués sont la conséquence inévitable de la difficulté qu'il y a à coordonner la dépense de sommes considérables, sujette à l'autorisation de deux paliers de gouvernement, dans un domaine complexe, dans un vaste pays et, particulièrement, dans un contexte politique où les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux se font concurrence. Vu les circonstances, on s'étonne de voir qu'elles n'aient pas été un échec total. De l'avis de notre Comité, le principe des ententes-cadres était équilibré et bien adapté à la situation politique au Canada, bien qu'il eut été souhaitable de lui donner plus de rigueur.

b) Les perspectives futures

L'inquiétude que nous ressentons en ce qui concerne la décision de ne pas renouveler les ententes-cadres est intensifiée par le manque de renseignements sur ce qui va les remplacer. Le gouvernement a déclaré qu'elles seraient remplacées par des «ententes plus simples», ce qui paraît peu vraisemblable à qui a pu constater la parfaite simplicité des ententes-cadres générales. Les fonds qui auraient été versés aux termes de ces ententes seront versés à un seul «fonds de développement régional». Il n'est donné aucune indication sur la manière dont ce fonds sera utilisé.

Le troisième aspect du nouveau système consiste, semble-t-il, dans l'importance toute particulière donnée à la gestion directe de certains projets entrepris dans les provinces, avec la conviction que cela garantirait au gouvernement fédéral le crédit qu'il revendique. Notre Comité admet que le principe de la gestion directe permettrait sans doute de satisfaire cette revendication et qu'il est, par surcroît, parfaitement compatible avec le souci d'efficacité. Mieux encore, il n'y a pas incompatibilité entre les ententes-cadres et ce principe. Nous n'en voulons pour exemple—exemple dont le gouvernement fédéral pourrait même s'inspirer—l'accord signé le 27 juillet 1981 avec la Nouvelle-Écosse pour le développement de l'industrie des océans. Cette entente, qui venait s'annexer à l'entente-cadre entre le gouvernement du Canada et celui de la Nouvelle-Écosse, prévoit que certains projets seront financés et administrés par le gouvernement fédéral et que d'autres seront financés et administrés par le gouvernement provincial.

Notre Comité tient à mettre en garde les autorités fédérales sur le fait que l'abandon des ententes-cadres risque d'avoir des conséquences sérieuses pour le développement régional au Canada. Il ne manquera pas de provoquer des répétitions regrettables, dans la mesure où les deux paliers de gouvernement

vont vouloir lancer des projets dans des domaines politiquement payants. Sachant qu'il est déjà passablement difficile d'harmoniser programmes et projets dans les circonstances actuelles, on ne peut que prévoir d'extrêmes difficultés lorsque les autorités fédérales et provinciales se feront concurrence. Une pareille situation n'aura pour effet que de compromettre la bonne marche des choses chez les unes comme chez les autres.

Nous estimons que le mécontentement exprimé par le gouvernement fédéral à propos de l'indifférence témoignée envers ses initiatives, son rôle de coordination et surtout envers les fonds considérables qu'il a contribués, était entièrement justifié. Mais nous craignons que la solution adoptée, encore qu'elle puisse dissiper ce mécontentement, ne porte un tort involontaire aux programmes de développement régional. Nous ne pensons que ce soit ce que l'on recherche et nous engageons vivement le gouvernement à reconsidérer sa décision.

Nous voyons pour lui des avantages (et certainement aucun inconvénient en ce qui concerne le développement régional) en ce qu'il y ait en partie administration directe des projets, comme en Nouvelle-Écosse. Mais il est essentiel que cela se fasse dans une ambiance de coopération—condition de la bonne harmonisation des programmes. Nous tenons à répéter que l'accord avec la Nouvelle-Écosse, qui règle la question délicate de l'indifférence envers l'effort fédéral, a été négocié dans le contexte d'une entente-cadre générale.

Une telle solution pourrait très bien s'appliquer à d'autres provinces. Notre Comité croit avoir une connaissance approfondie des gouvernements provinciaux et reste convaincu que, dans la plupart des cas, il serait possible de prévoir des modalités qui garantiraient aux contributions fédérales une «visibilité» bien supérieure à ce qu'elle a été jusqu'ici.

Nous avons pris soin de conseiller que le principe de la gestion directe ne soit adopté que partiellement. Il s'agit là pour nous d'une réserve importante. L'organisation et la gestion de nombreux projets exigent des services administratifs considérables. Bien que les bureaux régionaux de certains ministères fédéraux soient équipés pour cette tâche, cela est très loin d'être la règle générale. Or notre Comité ne souhaite nullement assister à un gonflement de la fonction publique fédérale pour le seul besoin d'administrer des projets dans les provinces. Il y a déjà, au Canada, répétition des fonctions aux deux paliers de gouvernement. De cette répétition, ce sont les contribuables qui font les frais. Et en général nous nous opposons à la gestion directe des programmes, quels qu'ils soient, dans les provinces sous-développées où cette gestion exigerait une augmentation des effectifs de la fonction publique fédérale.

Il reste une dernière incertitude en ce qui concerne le futur «fonds de développement régional». Nous prévoyons une concurrence acharnée entre ministères et organismes fédéraux pour l'accès à cette manne céleste. Nous conseillons vigoureusement qu'il soit établi des directives strictes et précises quant à son emploi.

Il est toujours difficile pour un gouvernement d'abandonner ses positions. Dans le cas qui nous préoccupe cela pourrait être facilité par le fait que le gouvernement a parlé de négocier de nouvelles ententes pour remplacer les ententes-cadres. Le nom donné à ces ententes n'a pas d'importance. Ce qui

compte avant tout dans un état fédéral c'est que soient coordonnés les efforts des deux paliers de gouvernement. Le principe des ententes-cadres a permis de réaliser magnifiquement cette tâche politiquement difficile.

En raison du fait que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont un intérêt commun envers le développement provincial et disposent des pouvoirs nécessaires pour favoriser ce développement, il est essentiel que soient coordonnées leurs activités dans ce domaine. Les ententes-cadres de développement ont été un instrument efficace de coordination des efforts. En conséquence la décision du gouvernement fédéral d'abandonner ces ententes-cadres lorsqu'elles viendront à échéance est pour le moins imprudente et doit être reconsidérée. Le gouvernement fédéral doit continuer de coordonner ses rapports avec les gouvernements provinciaux au moyen de larges accords en faveur du développement régional et en utilisant les aspects particulièrement fructueux de ces ententes-cadres:

1. Les nouvelles ententes doivent fixer de manière explicite les buts, les méthodes, les délais ainsi que la division des responsabilités entre gouvernements; elles doivent faire l'objet d'examens et de renégociations périodiques; la nature de la participation future des ministères fédéraux doit être précisée aussi pleinement que possible, de telle sorte que leur apport soit reconnu à sa juste valeur et qu'il soit possible d'analyser exactement les résultats obtenus.
2. Le gouvernement fédéral a des raisons de se plaindre qu'il ne lui est jamais fait crédit de l'importance de sa contribution au développement régional. Toutefois, la politique d'intervention directe qui a été proposée n'est qu'une solution partielle au problème. C'est pourquoi l'aide qu'il apporte doit se faire uniquement au sein des ententes-cadres car s'il en était autrement, nous croyons que les résultats seraient non seulement coûteux, mais insatisfaisants. Pour résoudre le problème, il doit exister, pour chacune de ces ententes-cadres, un accord avec la province intéressée aux termes duquel l'effort fédéral sera publiquement reconnu.

QUATRIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT

La pénurie d'investissements par le secteur privé est à la fois la cause et la conséquence du sous-développement. Dans la mesure où cette pénurie reflète des facteurs économiques tangibles—pauvreté en ressources naturelles, éloignement des principaux marchés, difficultés climatiques—l'intervention des pouvoirs publics ne s'impose pas. Toutefois, dans mesure dans laquelle la pénurie reflète des imperfections et des distorsions volontaires sur les marchés canadiens, ou encore dans la mesure où elle est provoquée par une absence antérieure d'activité dans les régions sous-développées, absence d'activité qui les a privées de leur essor économique, il nous semble que l'intervention des pouvoirs publics est un élément nécessaire de l'effort général de développement.

En général, l'aide gouvernementale aux investissements se présente sous trois formes: subventions, allègements fiscaux et aide financière. Nous examinons dans cette quatrième partie les trois modalités en question et avançons certains principes qu'il nous semble bon de respecter lorsque les pouvoirs publics accordent cette aide.

CHAPITRE 9

L'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ: LES PRINCIPES

Avant d'examiner la nature particulière des incitations à l'investissement, nous voulons poser et discuter certains principes qui doivent, selon nous, guider dirigeants et fonctionnaires lorsque ceux-ci envisagent d'utiliser ces incitations.

PRINCIPE 1: LES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT DOIVENT SE PROPOSER DE CRÉER UNE NOUVELLE CAPACITÉ INDUSTRIELLE ET NON PAS SIMPLEMENT D'ENCOURAGER LES CAPITAUX EXISTANTS À SE DÉPLACER D'UNE RÉGION À UNE AUTRE.

Le Canada offre de riches perspectives aux investissements et au développement. Il est important de maintenir l'accessibilité et la liberté des marchés canadiens, et cela doit s'appliquer clairement au marché des capitaux. Certains investissements seront extrêmement profitables s'ils se font dans certaines régions et moins profitables ailleurs. Si l'on se sert des incitations pour modifier leur implantation régionale, il en résultera une utilisation inefficace et peu rentable de la capacité d'investissement limitée dont dispose notre pays. C'est un gaspillage que nous ne pouvons pas nous permettre.

Le but des incitations est de rendre possibles et probables les investissements qui, en soi, se justifient économiquement. En raison des circonstances dont nous avons fait état plus haut, le secteur privé se trouvera incapable de procéder à ces investissements ou pour le moins montrera une certaine réticence. Ce faisant il pourrait laisser échapper des possibilités qui profiteraient à tous les Canadiens. Des incitations sont par conséquent nécessaires pour compléter le jeu des forces économiques naturelles, renforçant le rôle des marchés économiques et des décisionnaires—sans pour cela s'y substituer.

PRINCIPE 2: LES INCITATIONS DOIVENT ÊTRE PRÉVUES DE MANIÈRE À VENIR EN AIDE AUX ENTREPRISES QUI DEVIENDRONT VIABLES À L'AVENIR, APRÈS RETRAIT DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE.

On pourrait qualifier ce principe de «principe de non-dépendance». On connaît au Canada de nombreux cas où une subvention gouvernementale en a amené une autre uniquement afin de sauver une entreprise de la faillite. Notre Comité a récemment étudié le cas de Consolidated Computers Incorporated. Au cours de plusieurs années plus de 100 millions de dollars de fonds publics ont été versés afin de maintenir à flot une entreprise qui a finalement fermé ses

portes. Nous avons vu d'autres cas où garanties de prêts, subsides et même achat d'actions par le gouvernement ont servi à renflouer de mauvaises décisions, pour ne servir en définitive à rien.

Ce renflouement a des conséquences sérieuses. La première est très simple et souvent rendue publique: les deniers de l'État ont été gaspillés en batailles perdues au lieu d'être utilisés à des fins viables et productives. La seconde est plus insidieuse. Le soutien apporté à des entreprises en perte de vitesse sert à camoufler la nécessité du changement et immobilise des ressources, en particulier une main-d'œuvre qualifiée, qui pourraient être consacrées à des activités nouvelles et fructueuses.

Pour finir, lorsque le gouvernement décide de venir en aide à une firme en détresse, il ne fait qu'aggraver la résistance au changement dans l'économie. On se dit qu'après tout les pouvoirs publics seront toujours là pour sauver la situation, quelles que soient les circonstances; il devient alors politiquement difficile de ne pas renflouer un nombre grandissant d'entreprises. Ainsi tient-on en vie artificiellement des compagnies qui sont en réalité sur leur lit de mort.

Pareil état de choses est tout simplement inacceptable. La faillite est une conséquence inévitable de notre système économique et le gouvernement doit laisser fermer leurs portes aux compagnies incapables de survivre. Il faut pour cela prudence et attention lors de l'élaboration des programmes d'incitation, de même que le courage de ne pas céder aux pressions en faveur du soutien artificiel d'investissements sur le point de rendre l'âme.

PRINCIPE 3: LES NOUVELLES ENTREPRISES DOIVENT AVOIR ÉGALEMENT DROIT AUX INCITATIONS

Notre Comité ne voit aucune raison pour préférer les entreprises établies aux entreprises nouvelles—ou vice versa. Il n'existe aucune justification économique à ce genre de discrimination. Même dans les régions sous-développées, il se trouve des firmes établies qui, au prix d'aide et de certaines incitations, peuvent se transformer en producteurs efficaces et contribuer au développement. Il existe également, sans aucun doute, des compagnies qui, quelle que soit l'étendue de l'aide qu'elles reçoivent, ne sont tout simplement pas viables dans l'économie actuelle. Ainsi les programmes d'aide industrielle doivent-ils être formulés de manière à permettre aux nouvelles entreprises de consolider leurs positions et de devenir rentables; de manière aussi à encourager l'évolution nécessaire chez les firmes établies.

Notre économie, comme la société canadienne, est fondée sur le principe de l'égalité des chances. En accordant la préférence aux entreprises établies on fait obstacle au changement et on consacre le triomphe des anciens sur les modernes.

Il sera difficile de respecter ce principe d'égalité, mais on peut espérer que le parti-pris des divers décisionnaires permettra d'atteindre un certain équilibre. Certains préféreront octroyer l'aide des pouvoirs publics aux firmes établies parce qu'elles sont mieux placées pour avancer des propositions concrètes et documentées et parce que cette aide semble courir moins de risques. D'autres décisionnaires, au contraire, favoriseront l'aide aux nouvelles entreprises, particulièrement si elles laissent prévoir possibilité de réalisations techniques neuves et intéressantes et semblent plus séduisantes—surtout aux

yeux des politiciens. Il est infiniment plus spectaculaire et bien plus intéressant pour le public d'ouvrir une nouvelle usine que de présider à l'extension d'une fabrique, bien que les deux puissent être également utiles à la santé économique d'une région.

PRINCIPE 4: LES INCITATIONS NE DOIVENT PAS FAIRE PENCHER LES INVESTISSEURS EN FAVEUR DE L'USAGE INTENSIF DE CAPITAUX OU, AU CONTRAIRE, DE MAIN-D'ŒUVRE.

On a, dans le passé, fait dépendre certaines incitations du nombre d'emploi qui pouvait être garanti. Cela crée un parti-pris en faveur des entreprises qui font un faible usage de capitaux. Dans d'autres cas, les incitations ont été conditionnées par le montant des capitaux investis, ce qui crée le parti-pris contraire. (Les subventions au développement régional étaient affectées par ces deux parti-pris.) Dans un cas comme dans l'autre, l'investisseur peut être mené à prendre des décisions qui ne sont pas nécessairement les plus rentables, ce qui risque, en définitive, de limiter la productivité générale des capitaux.

Notre Comité a reçu des témoignages contradictoires à ce sujet. Le débat semble résulter de deux attitudes divergentes. Pour certains le problème du développement régional est une question d'insuffisance d'emplois. Il s'ensuit que le remède réside dans la création de ces emplois, en orientant les programmes d'incitations de manière à encourager les employeurs à se servir de plus de main-d'œuvre et en accordant un traitement préférentiel aux industries et entreprises qui en font une utilisation intensive.

Pour d'autres les régions sous-développées sont non-concurrentielles en raison du manque relatif de capitaux. A leur point de vue le remède réside dans l'infusion de capitaux pour la construction d'usines et l'achat de matériel, ce que les incitations ont pour but d'encourager.

Le Comité ne partage ni l'un ni l'autre de ces points de vue extrêmes sur les besoins des régions sous-développées. Nous pensons tout simplement que le développement doit reposer sur les meilleures décisions économiques possibles et doit tenir compte des forces du marché. C'est à l'investisseur qu'il appartient de soupeser soigneusement le coût et le rendement respectifs de l'embauchage de plus ou moins de main-d'œuvre ou de l'emploi de plus ou moins de matériel. Si les mesures adoptées par les pouvoirs publics faussent ces calculs en subventionnant les salaires ou en réduisant en partie le coût de l'argent, il ne peut en résulter que de mauvaises décisions. Et bien que les conséquences de ces mauvaises décisions puissent ne pas se faire sentir immédiatement, surtout pendant la période où l'aide gouvernementale est à l'œuvre, le résultat sera, en définitive, un investissement rentable à longue échéance uniquement au prix du maintien de cette aide. Il va de soi que cela est inacceptable.

PRINCIPE 5: LES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT DOIVENT SE PRÊTER À UNE GESTION EFFICACE, DU POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT ET DE CELUI DU SECTEUR PRIVÉ, ET NE DOIVENT PAS FAIRE L'OBJET D'ABUS PAR LEURS BÉNÉFICIAIRES OU PAR DES FORCES POLITIQUES.

La gestion des programmes est une question dont on se préoccupe souvent après coup. Mais la gestion des programmes d'incitations est bien trop importante pour être traitée de la sorte. En ce qui concerne les pouvoirs publics, un programme mal administré représente un gaspillage de fonds ainsi qu'une perte

de crédibilité politique. Du point de vue du secteur privé, la mauvaise gestion est une source de frustrations, de procédures et de retards coûteux, de décisions mal fondées et pour certains, une occasion de fraude. Nous sommes fortement d'avis qu'il faut envisager dès le début les qualités administratives que doivent posséder les programmes d'incitations.

Mais il n'est pas de bonne gestion sans un programme qui puisse être convenablement administré, avec des objectifs raisonnables et des modalités dont l'exécution soit relativement simple, tant en ce qui concerne la fonction publique que le secteur privé. En outre, à mesure que s'accumule l'expérience, les pouvoirs publics doivent être prêts à modifier les aspects d'un programme qui en empêchent la bonne gestion.

Le recours aux incitations en faveur du développement régional doit être guidé par cinq grands principes:

PRINCIPE 1: Les programmes d'incitation doivent se donner pour but de créer une nouvelle capacité industrielle et non pas d'encourager les capitaux à se déplacer d'une région à l'autre.

PRINCIPE 2: Les incitations doivent être offertes aux entreprises capables de fonctionner éventuellement sans aide gouvernementale.

PRINCIPE 3: Les entreprises nouvelles comme les firmes établies doivent avoir un droit égal aux fonds gouvernementaux.

PRINCIPE 4: Les incitations doivent être économiquement impartiales, autrement dit ne favoriser ni les industries qui font un usage intensif de capital ni celles qui font un usage intensif de main-d'œuvre.

PRINCIPE 5: Les incitations à l'investissement doivent pouvoir être administrées efficacement tant du point de vue du gouvernement que de celui du secteur privé; elles doivent être exemptes des abus dont peuvent se rendre responsables les intérêts particuliers ou les forces politiques.

CHAPITRE 10:

LES INSTRUMENTS

La majorité des programmes d'incitation à l'investissement se présente sous trois formes: subventions, allègements fiscaux et aide ou concessions financières. Le gouvernement canadien a essayé les trois méthodes.

Le levier monétaire

De tous les mécanismes destinés à influencer les investissements, le plus simple est la subvention directe. En échange de l'investissement de capitaux dans une région ou ville donnée, l'investisseur reçoit une subvention du gouvernement. Le coût de l'investissement s'en trouve réduit et l'investisseur peut ainsi réduire ses frais fixes. De la sorte il améliore l'éventuel rendement de son argent.

Le MEER a fait un usage considérable de ces subventions aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional. Les témoins qui se sont présentés devant notre Comité leur ont donné un appui sans réserves. Parmi ceux-ci mentionnons M. Tom Kent qui a déclaré: «En résumé je persiste à dire que je ne vois pas comment nous pourrions tendre sérieusement vers le développement des régions dans notre contexte économique, sans accorder de subventions de capital en respectant le principe de la LSDR. Je ne veux pas dire que le programme ait été parfait au plan des détails ou de l'administration. Toutefois, je doute que ces difficultés puissent expliquer en grande partie pourquoi les résultats ont été décevants» (4-30-13:11)

La LSDR, qui est le prolongement de la Loi sur les subventions au développement des régions, est entrée en vigueur en 1965. Couramment administrée par le Ministère de l'Expansion industrielle régionale, elle prévoit l'octroi de subventions d'incitation (et de garanties de prêts), après consultation avec les provinces, pour l'implantation, l'expansion ou la modernisation de l'industrie dans les régions sélectionnées et «réquérant des mesures spéciales en vue de faciliter l'expansion économique et l'adaptation sociale».¹ Le ministre responsable détient des pouvoirs discrétionnaires pour l'approbation de subven-

¹ Loi sur les subventions au développement régional, 1976, chapitre R-3.

tions et de garanties de prêts. Les décisions sont principalement basées sur l'étendue de la contribution que l'industrie bénéficiaire peut apporter à l'expansion économique et à l'adaptation sociale de la région. Entrent également en compte le frais subis par les autorités provinciales et municipales pour l'octroi de services ou de viabilité, la contribution d'autres ministères, les questions d'environnement et la disponibilité de ressources. Entre 1969-70 et 1980-81, le MEER a consacré 989,3 millions de dollars aux LSDR.

Bien que la méthode des subventions telles que la LSDR se prête fort bien aux modifications en fonction des circonstances et de l'utilisation qui en est faite, elle a été sévèrement critiquée pour une raison: elle ouvra la porte à une large ingérence bureaucratique dans les activités et les plans du secteur privé. Comme le fait observer l'Association des Manufacturiers canadiens:

De nombreux industriels s'opposent vigoureusement à l'intervention trop importante des fonctionnaires qu'implique cette façon de procéder [les subventions en argent]. La raison en est due en partie à ce qu'ils ne font pas confiance aux planificateurs pour prendre les décisions qui s'imposent. (1-32-24A:4)

Toutefois, dans une lettre ultérieure adressée à notre Comité, cette même Association faisait observer que les subventions ne sont pas nécessairement un instrument inopportun de politique économique:

... il est certain que les subventions peuvent être (et devraient être) utilisées dans certains cas... les subventions fédérales ont joué un rôle décisif dans le développement de notre industrie de la pêche et sont une des raisons principales de son importance mondiale. Les petites entreprises en particulier, et celles qui ont des difficultés de trésorerie, trouvent souvent fort utile une infusion directe de capital.²

Le levier fiscal

Plusieurs témoins, y compris l'Association des manufacturiers canadiens, se sont prononcés en faveur des incitations fiscales au profit des investissements. L'avantage principal de ce «levier fiscal» est la facilité avec laquelle il peut être manipulé. Il n'est pas besoin de systèmes particuliers et l'intervention de l'administration limitée à un minimum.

L'incitation fiscale se contente tout simplement d'utiliser les lois de la fiscalité d'entreprise qu'après impôts le taux de rendement des investissements effectués dans certaines régions soit plus élevé que ce n'aurait été autrement le cas. Ainsi peut-il être accordé certains dégrèvements fiscaux sur les bénéfices d'entreprise réalisés dans des régions stipulées. On peut aussi, comme cela a déjà été fait, établir des règlements spéciaux sur l'amortissement des capitaux investis dans des régions également stipulées. On peut enfin, comme c'est le cas actuellement, se servir de la fiscalité pour l'octroi de subventions sous forme de réduction de l'impôt sur les entreprises, en fonction de l'importance des investissements, et toujours dans des régions stipulées d'avance.

² Lettre de M. J.L. Thibault en date du 27 avril 1981.

Dans son budget du 28 octobre 1980, le ministre des Finances annonçait un programme de dégrèvements fiscaux en faveur des investissements. Ce programme se proposait d'encourager les mouvements de capitaux industriels dans les régions qui souffrent le plus gravement du chômage et de l'incidence des bas revenus (voir la table 10-1). Cinq pour cent seulement de notre population réside dans les régions stipulées qui comprennent certaines circonscriptions de recensement dans chacune des dix provinces, ainsi que l'ensemble du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Le ministre des Finances a discuté ce programme avec le Comité et s'est trouvé d'accord sur le fait qu'il représente une possibilité intéressante de vérification de l'efficacité des dégrèvements comme incitations à l'investissement.

Table 10.1 — Le programme spécial de dégrèvements en faveur des investissements

<i>Industries admissibles:</i>	industries de fabrication et de transformation, conformément à la définition donnée par la Loi sur les subventions au développement régional.
<i>Investissements admissibles:</i>	bâtiments, machines, équipement utilisés principalement pour la fabrication ou la transformation, conformément à la définition donnée par la Loi sur les subventions au développement régional.
<i>Plafonds:</i>	maximum de 50% du capital investi, à concurrence de \$15 000, et la moitié du solde de l'impôt fédéral à verser.
<i>Approbation:</i>	pas d'approbation préalable.
<i>Durée du programme:</i>	jusqu'à la fin de 1985, bien qu'il soit possible de se prévaloir des dispositions du programme pendant les 5 années qui suivent.
<i>Administration du programme:</i>	ministère de l'Expansion économique régionale, par l'entremise des modalités fiscales.

Remarque: le recours à ces dégrèvements n'affecte aucunement le droit d'une entreprise à obtenir d'autres formes d'aide au développement industriel.

En plus de ce programme spécial, signalons que les dégrèvements institués en 1978 ont été «régionalisés». Le taux de dégrèvement varie: il est de 20 % pour les provinces atlantiques et la Gaspésie, de 10 % pour les régions désignées par la Loi sur les subventions au développement régional, et de 7 % ailleurs. Il existe aussi des différences régionales pour les incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement.

Le levier financier

La disponibilité et le taux du crédit jouent un rôle important dans l'utilisation des capitaux. Ainsi toute mesure qui fait baisser le taux du crédit ou en facilite la disponibilité peut fort bien assurer le démarrage d'un projet qui aurait été sans cela abandonné.

Les témoins qui se sont présentés devant notre Comité se sont prononcés en faveur de l'aide financière pour plusieurs raisons. Certains ont prétendu qu'il est essentiel d'avoir le soutien des pouvoirs publics pour certains projets, pour la simple raison que les capitalistes ne peuvent pas prendre les risques qu'il est parfois nécessaire de prendre dans les régions sous-développées. D'autres au contraire ont affirmé que les capitalistes ont un bandeau sur les yeux quand il s'agit des possibilités offertes par les régions sous-développées. Dans un cas comme dans l'autre, les témoins ont déclaré que l'aide financière du gouvernement est nécessaire si l'on veut corriger les imperfections du marché.

Depuis de longues années les grandes banques canadiennes font l'objet—à tort ou à raison—de la colère régionale, surtout dans les régions où elles sont accusées d'avoir tout simplement canalisé les fonds au profit d'activités plus sûres dans le centre du Canada. Bien qu'aux yeux de notre Comité cette accusation soit plus imaginaire que réelle (voir table 10.2), il n'en pas moins que les entreprises à risque élevé rencontrent naturellement de sérieuses difficultés pour obtenir des crédits. Les banques, comme toute firme prudente, cherchent pour le placement de leurs fonds les situations qui représentent la combinaison la plus favorable de risque et de rentabilité. Dans la mesure où les investissements dans les régions sous-développées représentent aux yeux des capitalistes canadiens un risque plus élevé, le développement économique de ces régions a été retardé.

Voici de longues années que le gouvernement apporte son aide financière au développement des entreprises. Dans certains cas il n'est s'est agi guère mieux que de pansements, comme ce fut le cas de Chrysler et de Massey-Ferguson. Dans d'autres cas, l'effort a été plus systématique. On songe en particulier à la Banque fédérale de développement (BFD).

La BFD, fondée en 1974, a succédé à la Banque pour le développement industriel. Sa fonction est de fournir un complément d'aide financière aux petites et moyennes entreprises qui ne peuvent obtenir ailleurs et à des conditions raisonnables les crédits dont elles ont besoin. Il est important de

Table 10.2 — Répartition régionale de l'activité économique et bancaire — 1979
(pourcentage du total pour le Canada)

	Emploi	Produit intérieur brut	Total prêts bancaires	Total dépôts bancaires	Nombre total de succursales
	%	%	%	%	%
Atlantique	7.6	5.9	6.1	5.2	7.9
Québec	25.1	23.1	19.2	17.8	21.8
Ontario	38.7	37.2	37.0	43.4	38.7
Manitoba	4.4	3.9	4.5	4.2	4.8
Saskatchewan	4.0	4.3	3.8	3.8	5.0
Alberta	9.4	13.5	14.7	11.2	9.6
Colombie-Brit.	10.9	11.6	14.3	13.2	12.3

Source: mémoire de M. E.P. Neufeld, Banque Royale du Canada (1-32-6A:13).

noter qu'en outre qu'elle n'offre pas de prêts subventionnés, elle prend généralement de plus grands risques que les autres institutions de crédit et que, en raison de la nature de sa clientèle, elle fait affaire avec des entreprises plus récentes et moins solidement établies que ce n'est le cas pour les organismes financiers privés. La Banque offre également une aide considérable pour la gestion des entreprises, et particulièrement un service de conseils à la petite entreprise, des cours de gestion pour propriétaires et exploitants ainsi qu'une documentation pour les chefs d'entreprises. L'aide financière prend la forme de prêts pour une durée de quinze ans au maximum, de crédits intérimaires, de garanties de prêts et de participation au capital.

Aux termes de la loi constitutive de la BFD, il est fixé certaines limites au montant des fonds qu'elle peut emprunter pour financer ses activités. Jusqu'en 1980 le plafond était égal à dix fois son capital, soit 2,2 milliards de dollars de prêts en cours. En juin 1980 un amendement a porté le plafond à douze fois le montant du capital. Les taux d'intérêt appliqués par la Banque sont identiques à ceux des établissements commerciaux, mais il est souvent offert des taux fixes ou variables. La garantie des prêts prend généralement la forme d'une hypothèque sur les immobilisations de l'entreprise et/ou de frais variables sur d'autres éléments de l'actif. Dans la cas de la participation au capital, la Banque se rend habituellement acquéreur d'actions ordinaires ou privilégiées, ou du droit d'acheter à l'avenir des actions ordinaires ou privilégiées. Bien souvent elle est représentée au Conseil d'administration sans pour cela prendre part aux affaires courantes.

Il est important de voir en perspective l'envergure considérable de ce programme, (voir table 10.3). En 1980-81 la Banque autorisait 284 millions de dollars de prêts et 13,6 millions de dollars en participation au capital, tandis que les déboursements du MEER aux termes de la Loi sur les subventions au développement régional ne dépassaient pas le quart de cette somme—117,8 millions de dollars pour 1980-81. L'importance que pourrait éventuellement revêtir la contribution de la Banque fédérale de développement est soulignée par l'attribution d'un siège à son Conseil d'administration à un représentant du ministère de l'Expansion économique régionale.

La Communauté Économique Européenne s'est également servie d'aide financière pour encourager le développement régional. La Banque Européenne

**Table 10.3 — Activités régionales de la Banque
fédérale de développement — 1980-81**

Région	Prêts autorisés	% du total des prêts	Partici- pation au capital	% de la particip. au capital
Atlantique	\$ 39,767,000	8.2	\$ 1,933,000	14.2
Québec	113,231,000	23.4	4,304,000	31.6
Ontario	145,122,000	30.0	3,358,000	24.7
Prairies et Nord	79,343,000	16.4	1,494,000	11.0
C.B. et Yukon	106,576,000	22.0	2,528,000	18.6
Total	\$ 484,039,000	100.0	\$ 13,617,000	100.0

des Placements (BEP) a été fondée en 1958, aux termes du Traité de Rome, pour financer, partiellement du moins, les projets destinés à resserrer les liens économiques entre pays intéressés, et partiellement afin de faciliter le transfert des capitaux de développement vers les régions moins privilégiées, non pas à des taux subventionnés, mais à la condition que ses propres fonds soient empruntés sur le marché du capital.³ Depuis sa fondation. Depuis sa création toutefois, plus de 70 % des investissements de la BEP ont été consacrés aux régions moins développées de la communauté européenne. En 1980 seulement, environ 3,8 milliards \$ U.S. ont été investis dans des travaux industriels, l'énergie et l'infrastructure des pays membres (ou en certains cas, dans des projets externes).

Fonctionnent-ils?

Le Comité, qui a tenu des réunions avec des universitaires, des dirigeants d'entreprises, des bureaucrates et des ministres de cabinet, ont été très déçus de constater qu'on ne s'accordait pas du tout sur le bien-fondé de ces instruments de politique comme moyen d'influer sur le cours des investissements. Le Comité a constaté avec étonnement que les évaluations et les données empiriques relatives à l'efficacité de ces divers instruments étaient pratiquement inexistantes ou tellement médiocres qu'elles rendaient tout jugement inutile.

Nous ne sommes pas les seuls à être parvenus à cette conclusion. Par exemple, le professeur Dan Usher de l'université Queen's a terminé une étude sur l'efficacité et la rentabilité des incitations aux investissements régionaux en faisant allusion aux doutes qui persistent sur ces incitations.

... l'absence de preuve irréfutable que les investissements dans les régions désignées ont réellement augmenté, le doute encore plus grand qui persiste sur l'emploi, les effets de la répartition du revenu entre les personnes, l'absence possible d'équité dans les négociations des gouvernement avec les entreprises, la diminution probable du revenu national au Canada dans son ensemble, et l'absence d'une assurance réelle que la modernisation et le progrès sont visés dans les régions désignées ...⁴

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'Association des manufacturiers canadiens a critiqué l'octroi de subventions par la biais de la fiscalité. Mais d'autres critiquent ce genre d'initiative. Ainsi, dans une étude parrainée par l'Association canadienne d'études fiscales, le professeur Richard Bird laisse entendre: que le plus sage serait d'éviter d'élargir et d'élaborer encore davantage le système canadien déjà complexe et important d'incitation aux investissements par le biais de la fiscalité.⁵ Il engage nos dirigeants à «faire montre de beaucoup plus de circonspection envers les affirmations des leaders politiques et patronaux selon qui toutes les subventions à l'investissement sont une bonne

³ *Lessons from EEC Regional Policy for Canada*, R.I. McAllister, 18 octobre 1980, p. 14

⁴ Dan Usher, «Some Questions about the Regional Development Incentives Act», *Canadian Public Policy* (automne 1975), p. 575.

⁵ Richard M. Bird, *Tax Incentives for Investment, the State of the Art*, Association canadienne d'études fiscales, Canadian Tax Paper no. 64, (novembre 1980), p. ix.

chose par définition... la justification théorique et empirique de ces subventions étant en général extrêmement faible...»⁶

Il s'agit là, à notre avis, d'une situation à laquelle il faut porter remède. Les pouvoirs publics consacrent chaque année à ces programmes des milliards de dollars sans la moindre certitude sur les résultats obtenus et sans même savoir si les conséquences sont plus néfastes qu'avantageuses.

Nous savons qu'il est extrêmement difficile de porter des jugements économiques susceptibles de satisfaire tout le monde par leur rigueur et leur méthodologie. Il n'en reste pas moins que d'importants efforts doivent être faits dans ce sens. Or seuls les pouvoirs publics disposent des renseignements hautement confidentiels et délicats dont il est besoin pour un examen complet. Pour remédier à cette lacune, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient prendre l'initiative d'une série d'études (qu'ils entreprendront de financer et auxquelles ils accorderont leur pleine coopération) sur les conséquences et le rendement des nombreux programmes adoptés au nom de notre politique industrielle. Ces études ne devraient pas être entreprises au sein du gouvernement, mais les sources officielles et notamment les statistiques officielles, devraient être mises à la disposition des enquêteurs.

Une question de principes

Bien que l'absence d'analyses sérieuses nous empêche de porter un jugement complet sur ces trois instruments, nous tenons à offrir certaines observations sur la manière dont ils se rapportent aux cinq principes d'aide aux investissements que nous avons énoncés au chapitre précédent.

Principe 1: apport d'investissements supplémentaires

Les subsides de capitaux et l'assistance financière peuvent servir à l'apport d'investissements supplémentaires ou tout simplement de pots-de-vin pour assurer le transfert de capitaux qui, de toute façon, auraient été investis sans aide. On en voit un exemple regrettable dans la concurrence que se livrent les pouvoirs publics—fédéraux, provinciaux et étrangers—pour attirer les investissements. Sans coup férir, c'est l'investisseur qui est toujours le gagnant de ces batailles, comme c'est toujours le contribuable qui paie les frais!

La méthode fiscale offre à priori certains avantages, dont celui de permettre éventuellement à une entreprise d'augmenter ses bénéfices après impôt si elle s'établit dans une région stipulée. Du point de vue administratif, la question est de savoir à quelles conditions les dégrèvements accordés, de manière à exclure les investissements qui auraient été faits en tout état de cause. Faute de cela, c'est le contribuable qui paierait ici encore les frais.

Principe 2: viabilité du projet

En raison du fait que les subventions de capital et l'aide financière sont habituellement octroyées à la suite d'une procédure de demande et d'examen, il

⁶ *Ibid*, p. 57.

est possible d'évaluer les chances de succès du projet. Cette enquête doit être menée de manière rigoureuse et pratique. A notre avis, un projet qui reçoit une aide de mise en route ne devrait avoir droit à un complément d'appui qu'en cas d'expansion. On éviterait ainsi qu'une entreprise mortellement affectée ne devienne en permanence à la charge du gouvernement.

Lorsque l'aide des pouvoirs publics prend la forme d'un prêt, il devrait être clairement indiqué à la compagnie bénéficiaire quels seront les frais à payer. Cette question est désormais encore plus importante en raison des taux d'intérêt élevés et variables que nous avons connus récemment. Selon nous, les prêts du gouvernement devraient être à un taux d'intérêt fixe, pour une période fixe. Encore qu'une telle solution soit plus coûteuse, elle permet à la compagnie de savoir exactement où elle en est, tout en lui épargnant le danger de décisions financières mises en cause par une augmentation inattendue du taux de l'intérêt. Mais par la même occasion, le gouvernement ne devrait pas continuer d'avancer de l'argent dans l'espoir de recouvrer son prêt. Il n'est ni politique ni économique de jeter de l'argent dans des puits sans fond.

Les incitations fiscales ont l'avantage supérieur de ne pas engager les pouvoirs publics dans des dépenses qui risquent d'être interminables. Car dans la majorité des cas, seules les compagnies qui réalisent des bénéfices—c'est-à-dire celles qui ont des revenus imposables—ont droit à ces dégrèvements. En un sens, le gouvernement est certain de jouer gagnant. Mais il y a des échappatoires. La fiscalité autorise une compagnie qui possède plusieurs exploitations à utiliser les dégrèvements applicables à une de ces exploitations pour réduire les impôts à payer par une autre. Ainsi une compagnie dont l'usine du centre de l'Ontario réalise des bénéfices peut-elle profiter de dispositions d'amortissement accéléré applicables à des capitaux investis dans les provinces atlantiques même si dans ce dernier cas l'entreprise est déficitaire. Et lorsque sont épuisés les avantages fiscaux, il est toujours possible de suspendre les opérations déficitaires, puisqu'elles ont cessé d'être fiscalement utiles à l'ensemble de la compagnie.

Principe 3: égalité pour les nouvelles entreprises

Mais ce qui précisément fait la valeur des incitations fiscales du point de vue de la solidité des entreprises, est ce qui constitue leur défaut principal, en ceci qu'elles défavorisent indirectement les nouvelles entreprises. Ces entreprises, surtout au cours des premières (et cruciales) années ne réalisent pas les revenus qui leur permettraient de profiter des dégrèvements offerts par les pouvoirs publics. Ainsi seules les entreprises établies, qui disposent de revenus en provenance de plusieurs sources, peuvent-elles avoir droit à ces dégrèvements.

S'il existe des moyens de contourner cette difficulté, ils ont le désavantage de favoriser le cas échéant un surcroît d'appui fiscal à des affaires perdantes. Une solution consiste à offrir des crédits fiscaux remboursables dont une compagnie pourrait se servir en déduction des impôts qu'elle doit ou, si elle ne doit pas d'impôts, qui lui seraient versés à titre de remboursement. Il existe une autre solution, adoptée aux États-Unis où elle a reçu un accueil mitigé et qui consiste à autoriser une compagnie à «vendre» ses crédits fiscaux à une autre qui s'en sert alors comme dégrèvement. La meilleure solution est probablement

un système mixte qui offrirait aux nouvelles entreprises des subventions et/ou des prêts et, aux firmes établies, des incitations fiscales.

Principe 4: égalité de la main-d'œuvre et du capital

Lorsqu'une entreprise fait une demande de subvention ou de prêt, il doit évidemment être adopté une formule qui permet de fixer le montant de l'aide financière à octroyer. Cette formule peut déterminer la mesure dans laquelle les subventions ou les prêts vont favoriser le capital ou la main-d'œuvre. Bien qu'il était principalement tenu compte des conséquences des subventions et des prêts sur la main-d'œuvre et le capital, ce ne sont pas les seules considérations à envisager par les pouvoirs publics. Ce ne doit pas être non plus une excuse pour favoriser l'une plus que l'autre. Si, par exemple, l'octroi d'une subvention est basé sur la valeur probable de la production, on ne penche pas en faveur des technologies de fabrication. En outre, si l'on se sert d'évaluations comparables du montant des salaires versés par certains investissements ainsi que des capitaux utilisés, en procédant aux rajustements nécessaires pour tenir compte de la nature de leurs apports respectifs (mouvements de fonds et accumulation de stocks), on peut aboutir à des formules équitables. Mais l'élimination de ces parti-pris, dans le cas des incitations fiscales, risque d'être encore plus difficile que pour les subventions et les prêts. Pour commencer, l'impôt sur les compagnies établit certains parti-pris en ce qui concerne l'emploi de capitaux et de main-d'œuvre. Ces parti-pris proviennent de la nécessité de faire certaines suppositions afin de simplifier le calcul des amortissements. En second lieu la fiscalité ne s'applique pas uniformément à toutes les entreprises, en dépit du principe contraire, pour la simple raison que la réalité est plus complexe que les principes.

Bref, sauf innovations imprévues dans l'emploi de la fiscalité des entreprises, il sera sans doute impossible d'éliminer les parti-pris qui risquent de se présenter, en faveur du capital ou de la main-d'œuvre. Mais en s'appliquant, il est certainement possible de pallier certains déséquilibres. C'est ce que devrait se proposer un système intelligent d'incitations fiscales.

Principe 5: efficacité administrative

Il ne fait aucun doute que bien souvent les subventions et les prêts sont mal administrés. Ils sont précédés de procédures interminables de demande et d'examen qui aboutissent souvent à des retards et à des frais inutiles. Il faut donc, par exemple, que les renseignements nécessités pour une demande de prêt ou de subvention soient les mêmes que ceux que l'on exige habituellement pour l'octroi d'un prêt commercial ordinaire. Il faut aussi prévoir les procédures qui permettront d'examiner les demandes dans des délais fixes et suffisamment courts.

On ne saurait ignorer l'objection soulevée par l'Association des Manufacturiers Canadiens à propos de l'ingérence bureaucratique. Mais si l'on accepte de simplifier les procédures en s'inspirant des meilleures pratiques commerciales et si l'on s'efforce sérieusement de faire face aux problèmes qui risquent de surgir, nous sommes certains que ces difficultés peuvent être en grande partie résolues.

Il ne fait aucun doute que les incitations fiscales sont de très loin préférables à toutes. Les renseignements sont réunis dans le cours normal des activités de l'entreprise, le système de levée d'impôts existe et il est inutile d'employer du personnel supplémentaire (fonctionnaires ou personnel d'entreprise).

Les incitations à l'investissement se divisent en trois principaux groupes: subventions, dégrèvements spéciaux et aide financière. Encore que le Comité ait examiné chacun de ces groupes et suggéré l'observation de certains principes d'utilisation, il lui est devenu évident qu'en l'absence de statistiques, particulièrement de statistiques fiscales, il est difficile d'en évaluer l'efficacité relative dans les régions sous-développées. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient entreprendre, financer et apporter leur entière collaboration à une série d'études sur les conséquences, l'efficacité et le rendement de ces incitations. De telles études ne devraient pas être confiées à la fonction publique, bien qu'il appartienne au gouvernement de fournir les chiffres nécessaires à des enquêteurs indépendants.

CINQUIÈME PARTIE:

CONSOLIDER LES FORCES DU MARCHÉ

Pour que les marchés économiques du Canada—marchés des produits, des services, de la main-d'œuvre—fonctionnent mieux, il nous faut encourager jusqu'au développement des régions les moins développées. Cette cinquième partie examine les mesures gouvernementales actuelles susceptibles d'entraver ce bon fonctionnement. Plus particulièrement, nous examinons le rôle et les conséquences considérables que peuvent avoir les transferts de fonds entre pouvoirs publics et individus ou entre gouvernements eux-mêmes, ainsi que l'incidence des mesures commerciales, de la politique envers la concurrence et du système chargé de l'application des lois et règlements.

CHAPITRE 11:

LES TRANSFERTS PERSONNELS

Si Robin des Bois était en vie, il applaudirait sans doute à la manière dont le Canada procède, sur une vaste échelle, au transfert d'argent entre gouvernement et individus, ou entre gouvernements eux-mêmes. Ou bien peut-être serait-il scandalisé par l'importance qu'a prise le système.¹ Il suffit de préciser que les transferts d'argent entre le gouvernement fédéral et les individus, les gouvernements provinciaux et les autorités locales représentent plus de 58% des revenus fédéraux. Dans certaines provinces, ces transferts constituent plus de 49% des revenus du gouvernement et presque 20% des revenus personnels.²

Ces transferts d'argent sont l'application du principe du juste partage de notre prospérité nationale. Ils garantissent à tous les Canadiens un niveau de vie minimum et permettent à toutes les provinces d'assurer à leur population des services sociaux convenables. Notre intention n'est pas de savoir si ces transferts d'argent devraient ou non continuer. Nous tenons pour acquit qu'ils doivent le faire. Ce qui nous intéresse, toutefois, ce sont la forme et l'étendue de ces transferts, et en particulier l'incidence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur le marché canadien et, ce faisant, sur le développement régional. En prenant aux riches pour donner aux pauvres, Robin des Bois ne se souciait guère des conséquences à long terme, sur les bénéficiaires et sur les donateurs, des «transferts» auxquels il procédait. Nous ne pouvons pas, aujourd'hui, nous permettre cette bienheureuse naïveté.

Ces transferts sont un moyen important d'amélioration des conditions sociales dans les provinces moins favorisées. A ce titre, ils sont susceptibles d'améliorer les perspectives économiques de ces provinces. Mais nous devons aussi reconnaître que, dans la mesure où ils altèrent le fonctionnement des mécanismes naturels d'adaptation, ils peuvent faire obstacle au développement et conduire à des décisions sociales et économiques inopportunes. Notre intention devrait être de conserver les qualités qui facilitent l'élaboration et la

¹ Cette excellente analogie figure dans: W. Irwin Gillespie, *In Search of Robin Hood, The Effect of the Federal Budgetary Policies During the 1970s on the Distribution of Income in Canada*, Institut de Recherche C.D. Howe, 1978.

² Dans le cas des deux territoires du nord, le pourcentage atteint 83%. Ces chiffres s'appliquent à 1979.

mise en œuvre satisfaisantes des programmes sociaux et autres, tout en éliminant les aspects qui empêchent une croissance économique normale.

Ce rapport n'envisage pas les transferts d'argent du même point de vue et avec le même détail que ne l'a fait le rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous recommandons aux personnes intéressées la lecture de ce rapport où se trouve une excellente description des programmes de transfert entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.³ Notre préoccupation principale va porter sur les conséquences du système actuel en ce qui concerne le développement économique régional.

Les transferts aux individus

Un éventail très large de programme fédéraux (voir table 11.1) affecte les Canadiens directement et à titre personnel, depuis le régime des pensions du Canada et la sécurité de vieillesse jusqu'aux allocations familiales, et les programmes d'isolation thermique des logements jusqu'aux déductions d'impôts sur le revenu personnel.

**Table 11.1 — Dépenses de prestations et revenus personnels par province
(programmes de sécurité du revenu, 1977-78)**

Province/ territoire	Total des dépenses de prestations (millions de \$)	Revenu personnel (millions de \$)	Dépenses de prestations % du revenu personnel	Dépenses de prestations par personne (\$)
Colombie-Britannique	1 900	20 332	9,4	771
Alberta	1 032	14 654	6,9	534
Saskatchewan	610	6 650	9,4	651
Manitoba	671	7 076	9,5	652
Ontario	5 626	67 853	8,3	674
Québec	4 878	43 017	11,3	776
Nouveau-Brunswick	657	3 829	17,1	956
Nouvelle-Écosse	651	4 900	13,2	779
Ile du Prince Edouard	113,2	604	18,7	942
Terre-Neuve	497	2 839	17,5	883
Territoires du N.O.	19,3	—	—	—
Yukon	10,8	—	—	—
TOTAL	16 718,6*	172 370		
MOYENNE			9,6	710

* Y compris la somme de 53,3 millions qui n'est pas attribuée par province.

³ Voir: *Le fédéralisme fiscal au Canada*, rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Chambre des Communes, 1981).

La plupart de ces programmes sont géographiquement neutres puisque les prestations individuelles et l'application du programme ne dépendent pas du lieu de résidence (encore que pour des raisons démographiques et autres, certaines régions soient, au total, plus favorisées). Mais il est des programmes qui ne sont absolument pas neutres dans ce sens, car les prestations accordées aux individus le sont en fonction du lieu de résidence ou de l'occupation des bénéficiaires.

C'est précisément à propos de ces programmes que les témoins qui se sont présentés devant nous ont exprimé des réserves considérables—plus particulièrement en ce qui concerne leur incidence sur notre économie nationale.

Leur argument, en termes généraux, est qu'en accordant un traitement de faveur à certaines régions, le gouvernement altère les mécanismes de l'économie de marché, fausse la base des décisions personnelles, renforce les inefficacités économiques et aggrave les causes structurales des disparités régionales.

L'assurance-chômage

La diversité régionale de notre économie et la très large présence des disparités économiques signifient que tous les Canadiens ne sont pas sur un pied d'égalité—d'une région à l'autre—vis-à-vis des programmes d'aide du gouvernement. Tous les Canadiens qui remplissent les conditions requises après avoir travaillé un certain temps au cours des 52 semaines précédentes, ont droit à l'assurance-chômage. Appliqués uniformément dans tout le Canada, ces règlements font entorse au principe de l'égalité en ce qu'il est plus difficile aux personnes qui vivent dans les régions de chômage aigu, et qui ont donc le besoin le plus urgent de cette assurance, de remplir les conditions requises. C'est pourquoi le gouvernement a donné une dimension régionale à ce régime en assouplissant les conditions d'obtention de l'assurance et en prolongeant la durée des prestations dans les cas que nous venons de mentionner, (voir table 11.2). Il a été également ajouté des modalités particulières pour permettre aux pêcheurs de recevoir les prestations de l'assurance-chômage. Ces modifications, en théorie du moins, réduisent les inégalités qui proviendraient de l'application uniforme du programme national. Il devrait en résulter un régime plus équitable et, toujours en théorie, l'influence de l'assurance-chômage sur notre développement national devrait être plus salubre.

Selon, toutefois, les déclarations des témoins que nous avons entendus, la soi-disant neutralité du système sur le fonctionnement de l'économie est tout simplement un mythe. Le professeur Thomas Courchene s'est exprimé avec beaucoup de vigueur à ce propos:

Vers la fin des années 50, le gouvernement fédéral a décidé d'accorder aux pêcheurs indépendants l'admissibilité à l'assurance-chômage. Ce fut une des mesures des plus ... regrettables à mon avis. Examinons-en les conséquences à Terre-Neuve. Non seulement a-t-elle contribué à augmenter le taux de chômage, comme l'assurance-chômage l'a toujours fait en général, mais elle a entravé la rationalisation de l'industrie et de la pêche. Le programme a ... favorisé ainsi une intensification de la main-d'œuvre, alors que l'industrie de la pêche tend partout vers une forte concentration des capitaux. Bref, il y a aujourd'hui plus de pêcheurs et leur production

est moins importante de par sa nature que l'économie de l'industrie ne le dicterait. Supposons qu'Ottawa ait en même temps accordé ce privilège en Saskatchewan à des agriculteurs indépendants... la Saskatchewan aurait à l'heure actuelle une population beaucoup plus dense, les fermes seraient plus petites et moins rentables et, très probablement, l'environnement serait modifié... Je crois que la Saskatchewan doit s'estimer heureuse de ce que ses agriculteurs ne sont pas traités de la même façon que les pêcheurs de Terre-Neuve. (4-30-5:8-9)

Table 11.2 — L'aspect régional de l'assurance-chômage

Taux régional de chômage (%)	Nombre de semaines requis pour l'octroi des prestations	Durée maximum des prestations (ensemble de la main-d'œuvre)	Durée maximum régionale des prestations	Nombre de semaines de prestations après 52 semaines d'emploi
				<u>Total</u>
6 et moins	14	28 semaines	0-8 semaines	28-36
6-7	13	28 semaines	10-12 semaines	38-40
7-8	12	28 semaines	14-16 semaines	42-44
8-9	11	28 semaines	18-20 semaines	46-48
plus de 9	10	28 semaines	22 semaines	50

Le Conseil Économique du Canada détecte des difficultés semblables dans son étude sur l'économie de Terre-Neuve:

Les règlements du régime [d'assurance-chômage pour les pêcheurs] invitent également le travailleur à trouver un emploi saisonnier pour devenir admissible aux prestations et, ce qui est encore plus grave, ils encouragent les employeurs à accroître le caractère saisonnier de leurs opérations, comme cela s'est produit dans plusieurs industries, ce qui a pour effet d'abaisser les taux moyens d'utilisation des capacités et, par conséquent, la productivité. Ces règlements incitent aussi les habitants des régions rurales à y demeurer [ou à y revenir], car ils peuvent y créer leur propre emploi à court terme en devenant pêcheurs et, donc, admissibles aux prestations; de plus ces prestataires ruraux (contrairement à ceux qui résident dans les villes des provinces centrales) ne sont pas poursuivis par les agents de l'assurance-chômage chargés de vérifier s'ils continuent de se chercher activement un emploi, car tout le monde sait qu'il n'y a pas d'emplois disponibles dans les villages côtiers. Toutes ces mesures ralentissent le processus d'urbanisation et favorisent un mode d'habitation qui est préjudiciable à la création d'emplois, ainsi qu'à la production et à la répartition efficace des biens et des services. Elles encouragent également les travailleurs qui perdent leur emploi dans les régions à faible chômage, comme en Ontario ou en Alberta, à revenir à Terre-Neuve malgré son taux de chômage élevé. Les données du recensement indiquent que ces difficultés... se concrétisent dans la réalité. [Ces règlements] ont poussé trop de travailleurs à se lancer dans la pêche côtière où ils sont nettement sous-employés, de sorte que les pêcheurs et les ouvriers des poissonneries

travaillent moins d'une saison complète. Divers paliers de gouvernement ont même créé des emplois temporaires afin de rendre leurs commettants admissibles à l'assurance-chômage. Ces problèmes ne sont évidemment pas exclusifs à Terre-Neuve, mais ils ont probablement une incidence plus grave dans cette province.⁴

Toutefois, le professeur Courchene ajoute une note positive:

Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas aider l'industrie de la pêche. Si vraiment cette industrie mérite un traitement distinct, donnons-le lui. Il serait sans doute relativement facile d'élaborer un système de stimulants ou de subventions qui comporterait une incitation au travail et une rationalisation de l'industrie. L'assurance-chômage ne fait ni l'une ni l'autre, et elle a laissé l'industrie de la pêche dans un tel état que la province ne peut à l'heure actuelle profiter de la limite de 200 milles et cherche tout naturellement à obtenir d'autres subventions fédérales. C'est donc bien de la forme que doit prendre l'aide qu'il s'agit dans ce cas. (4-30-5:9)

Le Conseil Économique recommande également d'autres solutions, qui vont du revenu annuel garanti à de modestes modifications au régime actuel:

Heureusement il existe plusieurs formules de soutien du revenu qui se révéleraient plus efficaces que les dispositions actuelles. En outre, le coût de la mise en application de plusieurs de ces formules ne dépasserait pas celui des transferts fédéraux que reçoit actuellement Terre-Neuve.⁵

Encore plus récemment, un Groupe de Travail sur l'assurance-chômage dans les années 80, déclarait que les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage, qui varient d'une région à l'autre, sont peut-être responsables de la manière regrettable dont a évolué et dont fonctionne le marché du travail:

Selon les données relatives au Régime, il semble que les normes d'admissibilité de base actuelles soient trop basses surtout dans les régions à taux de chômage élevé. Par exemple, lorsque la norme variable d'admissibilité de 10 à 14 semaines est entrée en vigueur en 1978, 87% des personnes touchées dans les provinces de l'Atlantique ont trouvé les deux semaines supplémentaires dont elles avaient besoin pour être admissibles alors que 40% des personnes touchées ailleurs ont pu travailler de une à six semaines supplémentaires, selon le nombre qu'il leur fallait. De même lorsque les normes d'admissibilité visant les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active ont passé à 20 semaines en 1979, il y a eu une nette augmentation immédiate du nombre de personnes présentant une demande avec à leur actif exactement 20 semaines d'emploi assurable, surtout dans les provinces de l'Atlantique. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, ce nombre a doublé entre 1978 et 1980... [Ces chiffres] laissent plutôt entendre que les particularités économiques dans certaines régions et industries (plus précisément dans les industries saisonnières) sont telles

⁴ Conseil Économique du Canada. *Terre-Neuve: op. cit.*, p. 18-19. On trouvera un compte rendu plus complet du point de vue du conseil et de ses recommandations dans: *Ibid.*, pp. 149-154.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

que les travailleurs agissant au mieux de leurs intérêts, sont peut-être amenés, de par la conception même du Régime, à travailler pendant de courtes périodes parce qu'ils n'ont aucune incitation à travailler plus longtemps.⁶

Il est évident que ceux qui constituent notre main-d'œuvre basent leurs décisions sur les indications que leur donne le marché—et les prestations d'assurance-chômage sont l'une d'entre elles. Les conditions de l'offre de main-d'œuvre s'en trouvent modifiées et par conséquent, dans une certaine mesure, les employeurs modèlent leur production et leur embauchage en conséquence. Ainsi, en définitive, un effort apparemment justifiable en vue d'amortir les difficultés auxquelles fait face la main-d'œuvre des régions sous-développées n'a pour autre effet que de provoquer des décisions économiques inefficaces, de la part des individus comme des entreprises et de perpétuer, à longue échéance, un état de dépendance et de croissance atrophiée.

La leçon que nous avons retirée de cet exemple illustre les difficultés auxquelles doit faire face le gouvernement lorsqu'il s'efforce de veiller tant à l'uniformité désirable des programmes qui s'appliquent à l'ensemble du Canada qu'aux exigences de la diversité régionale. Un programme national est parfaitement susceptible d'influencer défavorablement le comportement économique en raison de son caractère inopportun ou inéquitable dans certaines régions. A l'inverse, les tentatives en vue d'adapter les programmes nationaux aux conditions régionales risquent de faire plus de mal que de bien. Dans ce domaine, il n'existe pas de règle d'or. Ce qui compte, ce sont le soin et la sagesse, ainsi qu'une bonne compréhension des multiples incidences que peuvent avoir les programmes de transfert. Nous sommes fermement convaincus que les transferts de fonds gouvernementaux au profit d'individus doivent être équitables envers tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils habitent, et qu'ils doivent être prévus de manière à altérer au minimum les mécanismes de notre économie nationale, les activités des secteurs particuliers et les décisions des bénéficiaires.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, nous pouvons nous permettre d'être un peu plus précis. Sur la foi de ce que nous avons appris, elle altère certainement le bon fonctionnement du mécanisme économique et constitue un handicap pour le développement économique, non pas simplement dans les régions pauvres mais dans tout le Canada. A notre avis, les modalités actuelles de l'assurance-chômage doivent être révisées afin d'éliminer les défauts dont nous venons de faire état.

Encore que nous ne recommandions certes pas de sacrifier les individus sur l'autel de l'efficacité économique, il nous semble que les conséquences secondaires du système actuel sont néfastes pour de nombreux Canadiens et font obstacle à la croissance économique et au développement qui contribueraient au bien-être de tous. Nous admettons volontiers que dans certains cas l'aide économique soit, parce qu'elle est essentiellement à court terme, de nature géographique. Le secours aux sinistrés est un exemple évident. Exemple évident aussi, les secours à l'occasion de fermetures d'usines qui affectent certaines

⁶ *L'assurance-chômage dans les années 80*, Groupe de Travail sur l'assurance-chômage, Emploi et Immigration Canada, juillet 1981, p. 50.

régions plutôt que d'autres. Tout cela ne nous empêche pas de répéter la recommandation que nous avons faite précédemment, à savoir qu'une telle assistance doit être prévue de manière à n'avoir qu'une incidence minimale sur les mécanismes naturels de l'économie.

Les transferts de fonds aux bénéficiaires des individus permettent d'améliorer le niveau de vie dans les régions sous-développées et contribuent par conséquent au développement régional. Néanmoins ils risquent de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'ajustement des prix de revient qui, s'ils n'interviennent pas, découragent naturellement les nouveaux investissements. S'il est vrai que la plupart de ces transferts sont géographiquement neutres, certains ne le sont pas. Ce faisant ils faussent le libre fonctionnement de l'économie de marché et aggravent les causes structurelles des disparités régionales. L'assurance-chômage est le meilleur exemple de cette situation en ce qu'elle a pour cause d'altérer les décisions des individus et des entreprises, affectant ainsi la répartition du travail et la mobilité de la main-d'œuvre, avec pour conséquence la dépendance économique et l'anémie de l'expansion. Cette assurance-chômage devrait être modifiée ou remplacée par un système de substitution de revenus qui encourage le respect du travail sans décourager la mobilité de la main-d'œuvre.

CHAPITRE 12:

LES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Un des principes les plus importants de la fédération canadienne est le partage de la prospérité entre Canadiens, où qu'ils se trouvent. Au cours de notre histoire, ce partage a été réalisé de manière relativement simple, c'est-à-dire le transfert des revenus fiscaux du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, afin que ceux-ci puissent subvenir aux besoins des populations locales. Lorsqu'a été signé l'acte de Confédération, les provinces ont abandonné leur droit à lever des impôts indirects, des droits de douane et des droits d'accise. Ces droits et impôts étaient à l'époque la source principale de revenus et le gouvernement fédéral se trouvait obligé d'effectuer des versements aux provinces sous forme de sommes fixes par personne, afin qu'elles puissent se décharger de leurs responsabilités constitutionnelles. En raison du fait que les régions riches produisaient une plus grande partie des revenus mais ne recevaient que la même subvention fixe par personne, le système se transformait en système «d'égalisation».

Avec le temps, ces modalités de transfert de fonds par personne ont vu s'adjoindre une grande diversité de programmes en faveur des gouvernements provinciaux, dont celui de la péréquation qui fait désormais partie des garanties constitutionnelles. La table 12.1 montre quel est l'effet actuel de cette multitude de transferts. La seconde table montre les revenus par personne en provenance de toutes les sources, ainsi que les dépenses par personne. Elle montre aussi quelles sont les recettes fiscales dont dispose chaque province.

Ces tables prouvent l'importance de la péréquation ainsi que des autres transferts de fonds au profit des provinces. Elles indiquent aussi qu'il existent toujours des différences considérables de capacité fiscale et de taux d'imposition entre provinces. Ainsi, sans transferts fédéraux, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard aurait des revenus de 54% de la moyenne provinciale nationale. Lorsqu'on ajoute les paiements de péréquation, le pourcentage passe à 82% et lorsqu'on tient compte d'autres transferts de fonds, le gouvernement provincial et les autorités locales de l'Île-du-Prince-Édouard disposent de revenus qui représentent 96% de la moyenne nationale. Lorsqu'il est tenu compte de tous ces transferts, les revenus de l'Alberta sont toujours le double de la moyenne nationale, tandis que la Nouvelle-Écosse ne dispose que de 81% des revenus par personne dont dispose la Colombie-Britannique. Sur le versant fiscal, notons que les impôts prélevés par l'Alberta représentent 54% de la

moyenne nationale alors que les personnes résidant au Québec et celles qui résident au Manitoba paient, respectivement, 22% et 16% de plus que la moyenne nationale. Il est donc évident que si la péréquation et autres transferts de fonds contribuent à résoudre les disparités entre provinces, ils sont loin de les éliminer.

**Table 12.1 — Indices de capacité fiscale provinciale-locale
1977-78**

Province	Recettes autonomes*			Recettes autonomes plus péréquation	Recettes autonomes plus tous les transferts
	Ne provenant pas des ressources	Provenant des ressources	Total		
Alberta	134	892	227	212	192
Colombie-Britannique	113	130	115	107	104
Saskatchewan	92	146	99	96	98
Ontario	107	8	95	88	88
Québec	89	9	79	87	92
Manitoba	89	9	79	88	90
Nouveau-Brunswick	72	10	65	85	89
Nouvelle-Écosse	72	5	64	85	88
Terre-Neuve	62	38	59	85	92
Ile du Prince-Édouard	63	0	55	84	97
Toutes les provinces	100	100	100	100	100

* Fondé sur toutes les recettes autonomes provinciales et locales, à l'exclusion des revenus d'intérêt des provinces et des recettes locales qui ne proviennent pas des taxes.

Source: Ministère des Finances, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Péréquation

Au cours de l'année financière 1980-81, le gouvernement du Canada a consacré quelque 3,3 milliards de dollars à un programme que trop peu de Canadiens comprennent. Il s'agit du programme de péréquation, élément important des accords fiscaux actuels entre le gouvernement fédéral et les provinces. En outre c'est, à lui seul, le plus important des programmes fédéraux d'allègement des disparités régionales.

Le programme de péréquation a débuté modestement en 1957 lorsqu'il ne coûtait au trésor fédéral que 136 millions de dollars. Depuis lors il a pris de l'ampleur et les circonstances ont conspiré pour élever le taux de péréquation à environ 29% de tous les transferts de fonds entre le gouvernement fédéral et les provinces, soit 5,4% des dépenses fédérales. Ces sommes ne sont versées qu'aux sept provinces qui ont la plus faible assiette fiscale, selon une méthode comparative imaginée par le ministère des Finances.¹

¹ Les personnes qui désirent se faire une meilleure idée de la manière dont fonctionne la péréquation sous sa forme actuelle doivent consulter le rapport du Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux-fédéraux-provinciaux, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, 1981.

Table 12.2 — Résumé des indices provinciaux-locaux de capacité fiscale, de dépenses par habitant et d'effort fiscal 1977-78

	Capacité fiscale (recettes autonomes plus tous les transferts)	Dépenses par habitant	Effort fiscal (recettes réelles corrigées pour les excédents et déficits)
Alberta	192	118	54
Colombie-Britannique	104	100	94
Saskatchewan	98	103	105
Île-du-Prince- Édouard	97	96	111
Québec	92	108	122
Terre-Neuve	92	88	104
Manitoba	90	99	116
Nouveau-Brunswick	89	82	97
Ontario	88	94	110
Nouvelle-Écosse	88	86	109
Toutes provinces	100	100	100

Source: Ministère des Finances, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Du point de vue du développement régional, nous n'avons entendu qu'assez peu de critiques du programme de péréquation. A vrai dire on le considère habituellement comme un élément principal de la Confédération canadienne. Nous sommes, dans l'ensemble, d'accord avec ce point de vue. Le Canada ne peut conserver son unité sans que continue une forme quelconque de péréquation.

En dépit de son importance évidente, les buts de la péréquation n'en restent pas moins une énigme. Les témoins qui se sont présentés devant nous ont déclaré qu'il s'agissait de permettre aux gouvernements provinciaux de fournir des services publics de niveau égal ou comparable. Il n'est pas jusqu'à la Constitution qui garantisse solennellement le principe de la péréquation, mais en termes qui ne peuvent être interprétés que par la Cour Suprême:

Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe des paiements de péréquation afin que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants pour offrir un niveau raisonnablement comparable de services publics à un niveau raisonnablement comparable d'imposition.²

Ce qu'il faut entendre par les mots «raisonnablement comparables» appliqués aux revenus et aux impôts provinciaux est une question qui reste pour l'instant sans réponse. Et c'est pourtant sur la base de cette question sans réponse que sont effectués 5% des dépenses fédérales.

² Loi constitutionnelle, 1981, section III, 36(2).

Au cours des dernières années, l'absence d'une définition des buts de la péréquation et la nature variable de la formule ont eu pour conséquence des rajustements arbitraires du système imposé par le gouvernement fédéral. Il s'agissait de limiter les obligations financières de ce dernier, qui avaient monté en flèche à la suite de l'augmentation spectaculaire des revenus énergétiques de certaines provinces. La toute dernière en date des lois sur la péréquation, adoptée en avril 1982, a fait disparaître certaines mesures arbitraires mais soulève éventuellement d'autres difficultés. Ainsi, bien que tous les revenus de ressources naturelles soient compris dans la nouvelle formule, la province d'Alberta, qui a de loin les plus forts revenus provenant de ressources naturelles, ne compte pas dans la base sur laquelle sont effectués les calculs des sommes à verser au titre de la péréquation. On continue à ne pas faire état des frais entraînés par la fourniture des services publics non plus que des différences entre les services publics offerts aux différentes provinces.

Le Groupe de Travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fait observer ce qui suit:

Étant donné que le but de la péréquation est de permettre aux provinces de fournir à leurs habitants un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant un niveau raisonnablement comparable d'imposition globale, il semblerait opportun de tenir compte des différences de coûts et de besoins entre les provinces dans le calcul des paiements de péréquation. En fait, c'est précisément dans cet esprit qu'était conçu le système de «subventions d'après la norme nationale» proposé par la commission Rowell-Sirois. Le problème, cependant, est de mesurer les coûts et les besoins des provinces dans des conditions comparables. Plusieurs provinces ont recommandé que les paiements de péréquation tiennent compte de ces facteurs, mais aucune n'a proposé de solution précise à ce problème de mesure, qui paraît considérable.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure pour le moment de présenter des recommandations sur la manière dont les problèmes de mesure des coûts et des besoins des provinces pourraient être résolus; *il conclut donc que, pour l'instant, les paiements de péréquation devraient continuer d'être calculés uniquement en fonction des inégalités de capacité fiscale entre les provinces.* Toutefois nous pressons les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux sur les méthodes qui pourraient permettre de tenir convenablement compte des différences de coûts et de besoins dans une formule de péréquation faisant appel principalement à une mesure de la capacité fiscale.³

Nous nous trouvons, dans l'ensemble, en accord avec cette conclusion, sachant qu'il sera extrêmement difficile de trouver, pour élaborer les dispositions de la péréquation, la formule qui permettra d'éviter les embûches du système actuel. Nous n'en pensons pas moins que ce but mérite d'être poursuivi avec beaucoup plus de zèle qu'on n'en montre actuellement.

Le thème central de ce rapport est qu'il est préférable de consacrer les fonds des pouvoirs publics au développement de l'économie d'une région plutôt

³ *Le fédéralisme fiscal au Canada, op. cit.*, pp. 177-78.

qu'à la compensation des disparités actuelles. Mais cette distinction entre fonds destinés à favoriser le développement et fonds destinés à compenser les disparités est rarement précise. Il n'est pas de région ou de sous-région qui puisse exploiter au maximum son potentiel de développement sans disposer des services publics nécessaires, écoles, hôpitaux, police, etc. Citons ici un témoin, M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint des Finances: «Les accords fiscaux n'influencent pas directement l'implantation industrielle, mais ils contribuent au développement régional de manière fondamentale en permettant aux provinces de fournir des services publics de meilleure qualité. Ils contribuent à la mise en place de l'infrastructure économique essentielle ainsi qu'aux principaux services sociaux dont a besoin le développement économique à long terme. Cette aide se manifeste de manière telle qu'elle laisse aux gouvernements provinciaux la latitude nécessaire quant au développement économique qu'ils veulent favoriser.» (1-32-11:6) Le but de cette politique devient alors de faire en sorte que le système de paiements de péréquation soit aussi satisfaisant que possible pour favoriser le développement économique et pour répondre à notre engagement constitutionnel.

Transferts dirigés: les programmes à frais partagés

Un des principaux aspects de la coopération fédérale-provinciale revêt la forme de programmes «à frais partagés» auxquels participent financièrement les deux paliers de gouvernement. Ces programmes ont connu des débuts inoffensifs en 1900 avec une contribution fédérale envers les provinces pour le financement des activités des clubs 4-H. En 1963 leur nombre se chiffrait à 63.

A l'heure actuelle, ils sont en grande partie fusionnés. Quant aux conditions appliquées aux activités provinciales, elles ont été dans l'ensemble assouplies. Par exemple, le financement des programmes établis concernant l'enseignement postsecondaire et les soins médicaux n'est plus un programme à frais partagés où les provinces sont remboursées en fonction des frais qu'elles ont supportés. Mais dans la mesure où, par une subvention par habitant, il couvre une part appréciable des fonds provinciaux affectés à des programmes comme l'assurance-maladie promus par le gouvernement fédéral, il reste un programme à frais partagés. Il n'en reste pas moins que ces transferts de fonds ont pris des proportions énormes (voir Table 12.3). Lorsqu'il est tenu compte des transferts destinés à encourager le développement régional sous la rubrique d'ententes-cadres de développement, les engagements fédéraux aux termes de programmes à frais partagés se sont élevés à plus de 8 milliards de dollars pour l'année financière 1980-81, soit plus de 14% des dépenses fédérales.

Dans la perspective du développement régional, ces transferts présentent un intérêt considérable, à un point de vue double mais contradictoire. Tout d'abord les programmes à frais partagés agissent de manière identique à la péréquation en ce qu'ils permettent aux provinces dont l'assiette fiscale est la moins développée d'offrir des services publics plus nombreux et de qualité meilleure qu'il n'en serait autrement. En réduisant les disparités régionales, ils contribuent au développement économique. De plus, en favorisant des normes nationales et en permettant aux individus de conserver le bénéfice de certains services publics lorsqu'ils vont s'établir dans une autre province, ils rendent

Table 12.3 — Estimation des transferts aux provinces, territoires et municipalités, année financière 1980-81
(millions de \$)

Programme	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.B.	T.N.O.	Yukon	Total
Subventions statutaires	9.7	.7	2.2	1.8	4.4	5.5	2.2	2.1	3.4	2.1	—	—	34.1
Péréquation fiscale	377.6	85.5	447.6	387.6	1,653.6	—	299.3	62.5	—	—	—	—	3,313.7
Rev. 1971 en caisse, non distribué	.3	*	.8	1.4	13.1	18.8	1.8	1.0	3.1	4.7	—	—	45.0
Réciprocité fiscale	6.4	2.9	14.8	9.4	35.3	38.5	—	—	—	—	—	—	107.3
Transfert impôt sur revenu	4.5	1.0	—	—	1.3	20.0	2.0	*	34.0	1.5	.3	.4	65.0
Entreprises d'utilité publique	—	—	—	—	-161.6	—	—	—	—	—	—	—	-161.6
Remboursement allocation aux jeunes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Règlements pour année précédente**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	150.5
Total paiements espèces	398.5	90.1	465.4	400.2	1,546.1	82.8	305.3	65.6	40.5	8.3	0.3	.4	3,533.5
Assurance-hospitalisation	72.0	15.4	106.1	88.1	544.9	996.1	128.2	120.3	220.8	290.2	5.1	2.2	2,589.4
Soins médicaux	24.7	5.3	36.4	30.3	187.1	342.0	44.0	41.3	75.8	99.7	1.7	.8	889.1
Enseignement postsecondaire	45.2	9.7	66.6	55.3	342.1	625.3	80.5	75.7	138.6	182.2	3.1	1.4	1,625.5
Services complémentaires de santé	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Règlements pour année précédente**	15.5	3.3	22.9	19.0	169.4	230.2	27.7	26.0	55.5	69.9	1.2	.6	641.2
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	38.0

Financement des programmes établis	157.4	33.7	232.0	192.7	1,243.5	2,193.6	280.4	263.1	490.7	642.0	11.1	5.0	5,783.2
Régime d'assistance publique													
Subventions nationales au bien-être social	50.8	11.8	62.5	78.6	541.4	508.1	67.8	66.1	150.0	254.9	1.6	8.7	1,802.3
Autres santé nationale, bien-être social	—	1.1	8.0	—	4.2	.2	.6	.7	.3	2.2	—	—	17.3
Enseignement bilingue	.9	.5	2.1	4.6	34.6	33.2	6.4	5.7	9.5	4.3	1.2	.4	103.4
Développement économique	1.3	.8	2.9	12.6	106.5	41.0	3.9	1.7	3.5	4.2	.1	.1	178.6
Assurance-récolte	43.7	27.9	37.6	38.4	123.5	20.1	24.7	18.5	8.0	19.7	3.8	2.0	367.9
Accords financiers avec Territoire	*	.6	.1	.1	2.6	8.8	8.1	33.2	20.7	1.8	—	—	76.0
Subventions aux municipalités	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	215.5	52.3	267.8
Total autres paiements en espèces	1.7	.6	8.3	5.1	34.7	66.6	8.5	3.8	9.7	14.7	1.3	1.0	156.0
Total transferts en espèces	98.4	43.3	121.5	139.4	847.5	678.0	120.0	129.7	201.7	301.8	223.5	64.5	2,969.3

* Somme trop réduite pour être comptabilisée.

** La répartition n'est pas connue.

Source: Programmes et activités gouvernement fédéral-provinces: inventaire descriptif. Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, janvier 1981, page iii.

plus aisées les adaptations économiques nécessaires et assurent aux Canadiens une plus grande liberté de mouvement.

Par contre plusieurs témoins ont soutenu devant nous que les transferts risquent de fausser les décisions des gouvernements provinciaux et, de la sorte, de provoquer une répartition moins efficace de leurs revenus. En effet les programmes à frais partagés sont, pour ces gouvernements, une tentation irrésistible parce que chaque fois qu'ils versent cinquante cents, ils reçoivent un dollar de prestations. Il en résulte qu'ils accordent leur attention et leurs ressources à des priorités inopportunes et aux dépens tant de leur économie que de leurs programmes sociaux.

Nous admettons qu'il y a risque de renversement des priorités provinciales. Mais nous ne sommes pas convaincus que ce renversement soit fréquent ou qu'il ait nécessairement des conséquences défavorables. Les programmes à frais partagés ont, dans le passé, constitué un aspect important et réaliste de notre fédéralisme et il nous semble que le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux devraient continuer la mise en œuvre de tels programmes lorsqu'ils se justifient par le maintien ou l'adoption de normes nationales.

Nous savons que le gouvernement fédéral cherche actuellement à réduire ses engagements envers certains programmes de transfert. Nous recommandons toutefois qu'il soit tenu compte des conséquences que pourraient avoir des retranchements sur les régions moins développées et que les modifications adoptées expriment la différence d'aptitudes et de besoins entre les provinces bénéficiaires.

Nous avons, au chapitre 8, considéré l'importance que revêt, dans les programmes conjoints fédéraux-provinciaux, la reconnaissance des contributions respectives de chaque palier de gouvernement. Si ces programmes sont destinés à continuer et à fonctionner efficacement, il importe que les ententes contiennent les dispositions explicites qui garantiront que le public soit convenablement informé de la contribution des deux paliers de gouvernement.

Les paiements de péréquation et les programmes à frais partagés permettent à toutes les régions d'offrir des services publics approximativement identiques et, dans ce sens, contribuent au développement régional.

CHAPITRE 13:

CONCURRENCE, COMMERCE, RÉGLEMENTATION

Une pléthore de programmes gouvernementaux affecte la manière dont fonctionnent divers secteurs de notre économie et, pour le meilleur comme pour le pire, intervient dans le mouvement naturel du marché canadien. Dans certains cas, comme celui des mesures sur la concurrence et les pratiques commerciales, cette intervention favorise ce mouvement. Dans d'autres cependant, le désir d'atteindre certains buts sociaux, économiques ou autres lui font sérieusement obstacle. Nous nous bornons, dans ce chapitre, à poser certains principes qui sont importants si les mesures adoptées doivent revêtir une plus grande utilité tout en causant un moindre tort au développement économique régional. Nous avons pour cela choisi le cas de la politique sur la concurrence, de la politique commerciale et de la réglementation économique.

La politique sur la concurrence

La politique sur la concurrence comprend les règlements gouvernementaux destinés à permettre un libre et équitable fonctionnement du marché économique. Pour certains, cela signifie simplement les mesures destinées à interdire la formation de monopoles. Mais elles couvrent une multitude d'autres cas de pratiques commerciales déloyales, y compris les prix destructifs, les entraves à la concurrence, etc. La politique sur la concurrence est donc, somme toute, une sorte de code de la route pour le marché économique canadien. Si l'on veut que celui-ci fonctionne convenablement, il faut que le code soit intelligemment conçu.

Malheureusement, et pour diverses raisons, la Canada ne possède pas de politique satisfaisante sur la concurrence. A certains points de vue cela n'a pas été totalement destructif. La concurrence étrangère a largement empêché la formation de nombreux monopoles et même sans règles explicites, le secteur privé a, somme toute, «joué le jeu».

Mais la politique sur la concurrence peut aussi favoriser le développement régional. Il faut que les petites entreprises nouvelles qui s'établissent dans les régions sous-développées puissent faire concurrence, sur une base équitable, aux grandes entreprises canadiennes et aux firmes multi-nationales. Les régions sous-développées ont souvent une population relativement réduite. Cela

veut dire que les entreprises qui débutent dans ces régions doivent faire immédiatement concurrence aux grosses entreprises qui sont déjà établies sur les grands marchés canadiens et internationaux. Sans politique sur la concurrence, ces firmes seront effectivement éliminées par les pratiques déloyales des grandes entreprises, non seulement des grands marchés prospères mais aussi de leurs propres marchés locaux. Un tel état de choses est intolérable.

D'autre part, en raison de leurs faibles dimensions, les régions sous-développées sont sujettes à la formation de monopoles internes—particulièrement pour les biens et les services qui ne sont pas échangés sur de grandes distances. Au début du moins ces monopoles sont peut-être inévitables. Mais à long terme ils sont capables d'altérer le développement des régions les plus défavorisées et de faire échec aux efforts de relance économique.

La politique sur la concurrence doit, par conséquent, respecter le processus de développement dans les régions sous-développées tout en protégeant les mécanismes naturels du marché. Nous croyons savoir que le gouvernement se propose de présenter dans un avenir proche une série de mesures législatives sur les principaux aspects structuraux de cette politique, y compris les fusions, les monopoles et les complôts anticoncurrentiels. Lors de la formulation de la politique en question, il faudra tenir compte de l'état et des besoins des régions sous-développées.

Nombre de raisons militent en faveur d'une politique favorable à la concurrence, et non la moindre le fait qu'elle encourage l'expansion économique des régions les moins développées.

Politique commerciale

On prétend souvent que la politique douanière du Canada a servi, intentionnellement ou non, à la croissance industrielle du centre du Canada, aux dépens des autres régions. Bien qu'il soit assez clair que tel fut l'intention, au début du moins; il est toujours difficile de savoir où s'arrête la vérité et où commence le mythe. Néanmoins de nombreux témoins ont indiqué qu'en éliminant les obstacles actuels au commerce, le rythme du développement économique du Canada, et en particulier des régions sous-développées, se ferait plus rapide.

Depuis la Confédération du moins, la politique commerciale du Canada a fait l'objet de sérieuses controverses. Elle continuera probablement de le faire à l'avenir. Le Comité du Sénat sur les affaires étrangères a récemment contribué au débat avec une étude sur les avantages éventuels, pour le Canada, d'un accord de libre échange avec les États-Unis. Nous recommandons cette étude à toutes personnes que le sujet intéresse.

Il n'est pas nécessaire que la libération des échanges se limite au Canada et aux États-Unis. Pendant l'après-guerre, grâce aux accords de Genève sur les tarifs douaniers et le commerce, les échanges internationaux sont devenus beaucoup plus importants et les barrières douanières se sont abaissées en conséquence. C'est une tendance que nous approuvons. La libération des échanges offre aux Canadiens la possibilité d'accroître leur production en faisant concurrence égale sur les marchés internationaux, facteur essentiel

compte tenu de la faible population de notre pays. Cette libération leur permet en outre de profiter des prix avantageux et de l'originalité des produits offerts par d'autres pays. A cela il faut ajouter les bienfaits de l'avantage relatif qui nous encourage à concentrer nos efforts sur ce que nous faisons le mieux. Mais pour cela notre pays doit être prêt à faire face au défi de la concurrence internationale, à l'étranger comme chez nous.

En conséquence la politique gouvernementale devrait être de favoriser les industries qui, au Canada, bénéficient de l'avantage relatif. Les mesures portant sur le développement régional devraient également viser dans le même sens. Comme l'a fait observer le professeur Courchene, «le Canada a atteint le stade où les sommes d'argent dépensées pour... compenser les [disparités] régionales et les mesures déployées pour renflouer les industries en perte de vitesse... constituent un danger pour la compétitivité internationale.» (4-30-5:8; 5A:20) Il s'ensuit que le développement régional doit se dérouler dans un contexte où est reconnue la nécessité de prix de revient et de prix de vente concurrentiels sur les marchés mondiaux.

Mais il n'est pas certain que se continue cette tendance vers la libération des échanges. Au contraire l'incertitude et les bouleversements économiques relatifs des dernières années semblent avoir remis à la mode, tant au Canada qu'à l'étranger, certaines formes de protectionnisme. Quotas, politiques d'achats préférentiels et autres mesures destinées à restreindre les échanges commerciaux, ont été adoptés au cours des dernières années par le Canada et ses principaux partenaires. Il faut s'opposer à de telles mesures parce que la liberté des échanges encourage le développement économique et tout ce qui contribue à notre développement économique national contribue au progrès des régions sous-développées.

Bien qu'appuyant le mouvement en faveur de la liberté des échanges, force nous est d'admettre que dans certains cas très particuliers il peut être prudent de limiter, pour de très courtes périodes, l'accès au marché canadien, soit afin de le stabiliser, soit pour le protéger de mouvements à court terme sur les marchés internationaux—préoccupation importante en ce qui concerne les matières premières et les produits agricoles—soit pour accorder à l'industrie canadienne le temps qu'il lui faut afin de s'adapter à des changements permanents des modalités du commerce international, changements dus à l'invention de nouveaux procédés ou à une capacité de production considérablement accrue à l'étranger. Mais il n'est que trop facile à ces mesures de devenir un aspect permanent de notre industrie, avec comme conséquences des prix inutilement élevés pour le consommateur canadien, sans parler de la stagnation industrielle. Ces effets néfastes contrebalancent de loin tous les avantages imaginables.

Le seul moyen d'éviter cet inconvénient injustifiable est de limiter à la fois l'étendue des mesures protectionnistes ainsi que leur durée. Aussi ne serions-nous prêts à accepter des restrictions aux échanges commerciaux comme les entraves volontaires à l'exportation, les quotas, les taxes spéciales, etc., que pour une durée sévèrement limitée et dans des cas exceptionnels. Ces restrictions ne devraient être adoptées qu'en conjonction avec d'autres programmes destinés précisément à en faire disparaître les causes. Et afin de garantir leur disparition, il devrait être prévu des échéances au moment même de leur entrée en vigueur.

Le développement régional doit être entrepris dans un contexte national qui tient compte de la nécessité de coûts et de prix concurrentiels sur le marché international. La libération du commerce, en renforçant l'économie nationale, encourage en définitive le progrès économique des régions sous-développées. Lorsqu'il est jugé nécessaire d'appliquer des restrictions à la libre circulation des produits, il doit être prévu une échéance afin d'éviter que se perpétuent de telles mesures.

La réglementation économique

En plus de la réglementation sur la concurrence, les marchés économiques et les décisions du secteur privé sont sujets à d'autres et fort nombreux règlements. La table 13.1 donne un exemple saisissant du degré auquel ces règlements ont proliféré.

Table 13.1 — Étendue de la réglementation économique
Nombre approximatif de lois fédérales et provinciales (1978)

	Lois fédérales	Lois provinciales
Institutions et marchés financiers	14	82
Agriculture et pêche (y compris normes de qualité)	27	152
Santé et sécurité (sauf santé et sécurité au travail)	16	155
Réglementation générale des activités commerciales	9	131
Licences d'exploitation	*	389
Transports et communications	31	97

* Ces règlements sont essentiellement du ressort provincial. Toutefois un petit nombre de lois fédérales gouvernent certaines occupations: pilotes de lignes commerciales, aiguilleurs de l'air, commandants de navires, etc.

Source: *Synopsis and Recommendations for Responsible Regulation, An Interim Report by the Economic Council of Canada*, Conseil Économique du Canada, novembre 1979, p. 6.

Les règlements sont un aspect permanent de notre vie économique. Dans certains cas, comme celui des règlements des commissions de commercialisation des produits agricoles, ces règlements sont destinés à avoir des conséquences économiques précises (reste d'ailleurs à savoir s'ils ont les conséquences désirées, ce qui n'est nullement certain.) Dans d'autres cas comme les règlements sur l'environnement et la santé, il s'agit d'atteindre des buts qui ne sont pas de nature économique, encore que les incidences indirectes soient considérables. Pour importants que soient les objectifs qu'ils se proposent, nous ne pouvons pas ignorer le fait qu'ils influencent le cours et le rythme du développement économique. Ils peuvent aggraver la poussée inflationniste, provoquer la mauvaise distribution des ressources naturelles, étouffer les initiatives de la libre entreprise et faire échecs à des projets économiquement désirables.

La question des règlements imposés par les pouvoirs publics est immense. Elle a été largement étudiée dans le passé et continue de faire l'objet d'analyse

et de débats. Nous avons limité notre attention aux aspects qui affectent directement le développement régional. Deux facettes de la question nous intéressent particulièrement. Pour nous exprimer très brièvement à leur propos, il s'agit de l'applicabilité et de l'uniformité.

L'économie canadienne est une réalité exceptionnellement diverse et hétérogène. Chacun de ses secteurs varie considérablement d'une région à l'autre en termes de structure et de conditions d'exploitation. En conséquence, et en dépit des difficultés que cela présente, les règlements et programmes de caractère national doivent tenir compte de cette diversité et pouvoir se prêter aux modifications requises par les circonstances. Si ce n'est pas le cas, les conséquences pour certaines régions risquent d'être extrêmement défavorables.

Mais il est en même temps nécessaire au maintien d'une économie nationale non compartimentée que des normes semblables existent dans tout le pays de manière à faciliter le mouvement de biens, de capitaux et de main-d'œuvre. On sait que de nombreux pays se servent de normes et de règlements pour faire obstacle à la liberté des échanges. Il peut en être de même à l'intérieur du Canada. Ainsi, comme on le voit, la nécessité de l'uniformité s'oppose à certains points de vue à celle de la flexibilité. L'une et l'autre peuvent revêtir une grande importance dans les régions sous-développées.

La politique gouvernementale canadienne doit se donner pour but de satisfaire aux besoins particuliers des diverses régions tout en conservant les avantages d'un marché commun. On voit donc qu'il ne s'agit pas simplement d'adopter des règlements. Or dans ce domaine le problème est particulièrement sévère en raison du rôle principal que jouent les autorités fédérales, provinciales et locales. En effet les pouvoirs provinciaux et locaux peuvent mettre en vigueur des règlements capables d'élever des barrières artificielles à la libre circulation des biens et des services au Canada. L'homologation provinciale et locale des professions et des métiers peut élever des barrières au libre mouvement des individus, portant ainsi atteinte à l'efficacité économique et à la liberté personnelle.

Pour reprendre une analogie dont nous nous sommes servis précédemment, tout comme la politique sur la concurrence peut encourager le mouvement des biens et des services dans l'économie canadienne en présentant un code de la route raisonnable qui facilite la circulation, les règlements et de gaspiller de précieuses énergies. Si nous voulons rester concurrentiels à l'avenir, nous devons permettre à la circulation économique de passer aussi librement, sûrement et efficacement que possible.

Notre Comité reconnaît que la réglementation gouvernementale dans certains secteurs est nécessaire, voire désirable. Mais elle ne doit pas se prolonger au point de balkaniser notre économie, d'imposer des charges excessives à notre industrie et à notre agriculture et d'altérer le fonctionnement des mécanismes naturels du marché. Nous sommes convaincus qu'il existe, pour les deux paliers de gouvernement, d'énormes possibilités pour l'élimination des différences réglementaires qui se présentent entre eux et pour un effort sérieux de simplification. Nous sommes d'avis que la réglementation gouvernementale doit être prévue de manière à contrarier le moins possible le libre fonctionnement du marché canadien et ne doit pas servir à faire obstacle au mouvement des biens, des services et des individus. A cette fin, le gouverne-

ment fédéral et les gouvernements provinciaux devraient s'efforcer de normaliser les règlements dans toute la mesure du possible.

Les réglementations doivent prendre une forme telle qu'elles n'aient qu'un minimum d'effet néfaste sur la libre évolution du marché canadien et ne fassent pas entrave au mouvement des biens, des services, des capitaux et des individus.

ANNEXES

- **Annexe A:**
Revenus et emplois:
Les symptômes du
malaise
- **Annexe B:**
La diversité régionale
- **Annexe C:**
Liste des témoins
qui se sont présentés
devant le Comité

ANNEXE A

REVENUS ET EMPLOIS: LES SYMPTÔMES DU MALAISE

Revenus régionaux

La question des disparités régionales est remarquable par sa persistance et sa cohérence. Passant en revue l'histoire du développement régional au Canada, le professeur Alan Green observe:

Un simple examen fait ressortir deux aspects frappants de la croissance économique au Canada entre 1890 et 1956. Le premier est la persistance, tout au cours de ces 66 années, des inégalités régionales en ce qui concerne les moyennes de production. En 1956 la répartition pondérée de la production par personne était à peu près la même qu'en 1890. De même, à quelques exceptions près, les provinces dont la production moyenne était la plus élevée en 1890 maintenaient leur position en 1956 et celles dont la production était la plus faible conservaient ce triste privilège en 1956. Le second aspect est la fluctuation de l'inégalité régionale pendant cette période. Encore que la position relative des provinces sur l'échelle des revenus n'ait que fort peu varié, la différence entre les régions les plus privilégiées et les moins privilégiées s'est élargie d'abord, puis a diminué. Tout particulièrement on observe une divergence dans la moyenne de production entre 1890 et 1910. A la suite de cela se trouve une période d'inégalité relativement accentuée puis, après 1929, une tendance à la convergence.¹

La convergence d'après 1929 dont le professeur Green fait état continue de se manifester au cours des années d'après-guerre et des années 70. La table A.1 ci-dessus indique les variables des revenus personnels pendant cette période, pour des régions considérées globalement. La table A.2 ci-dessous indique la convergence, plus significative comme on le verra, des traitements et des salaires au cours des années récentes.

En examinant ces tables, le lecteur ne doit pas perdre de vue deux points importants. Le premier et probablement le plus significatif, est que la défini-

¹ Alan G. Green, *Regional Aspects of Canada's Economic Growth*, (Toronto: University of Toronto Press, 1971), p. 61.

Table A.1 — Les revenus par région

	% de la moyenne nationale			Variation annuelle moyenne	
	1959	1969	1979	1959-69	1969-79
Atlantique — revenu par personne	67.0	69.8	73.3	6.9	12.4
— revenu discrétionnaire par personne	68.1	72.1	75.4	5.9	11.6
Québec — revenu par personne	86.7	90.3	93.7	6.8	12.2
— revenu discrétionnaire par personne	91.6	92.1	90.9	5.9	11.6
Ontario — revenu par personne	118.7	115.6	107.9	6.1	11.0
— revenu discrétionnaire par personne	116.8	112.8	108.1	5.1	11.3
Prairies — revenu par personne	95.4	95.6	101.0	6.4	12.4
— revenu discrétionnaire par personne	96.4	98.3	103.9	5.6	12.4
Colombie-Britannique — revenu par personne	116.3	106.6	110.3	5.4	12.2
— revenu discrétionnaire par personne	119.7	104.8	110.4	4.3	12.3
Canada	100	100	100	6.4	11.8

Table A.2 — Moyenne hebdomadaire des traitements et salaires (composé industriel)*

	1970		1980	
	Niveau	% du total national	Niveau	% du total national
Atlantique	107.65	84.6	275.45	86.8
Québec	123.11	96.7	315.35	99.4
Ontario	131.48	103.3	311.45	98.1
Prairies	121.80	95.7	320.48	101.0
Colombie-Britannique	139.40	109.5	363.51	114.5
Canada	127.31	100.0	317.38	100.0

* A l'exclusion de l'industrie forestière, de la pêche et la chasse à la fourrure.

tion des régions est extrêmement large et masque sans doute plus qu'elle ne révèle. Chaque région du Canada, quel que soit son degré moyen de développement, contient des zones extrêmement prospères et avancées. Mais il s'y trouve aussi des zones moins développées et des disparités plus profondes. On en trouve la preuve évidente en comparant les chiffres de la table A.3 aux

résultats d'une récente étude de la Commission des conférences sur les salaires dans certaines occupations, pour les principales villes du Canada. En quelques mots, cette étude montre une diminution spectaculaire de la différence salariale entre Toronto et les autres agglomérations métropolitaines (à l'exception de Vancouver où les salaires sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs). Ainsi, tandis que la moyenne des salaires pour ces occupations à Saint-Jean, Nouveau-Brunswick, était, en 1970, inférieure de 16% à ce qu'elle était à Toronto, en 1979 cette même moyenne dépassait celle de Toronto de 2%. Mais en dépit de ce phénomène dans les grandes villes, comme le montre la table A.4, l'écart entre les traitements et salaires de l'Ontario et ceux des régions de l'Atlantique prises dans leur ensemble, reste considérable.

Le second point est également fort bien illustré par l'étude de la Commission des conférences. Il tient en ce que la différence substantielle du coût de la vie d'une ville à une autre rend toute comparaison directe des revenus extrêmement difficile. La table montre, par exemple, que si les salaires à Halifax sont généralement inférieurs à ce qu'ils sont à Toronto, le coût de la vie dans la capitale de la Nouvelle-Écosse est suffisamment inférieur à ce qu'il est dans la capitale de l'Ontario pour qu'en réalité l'avantage aille à ceux qui sont en apparence désavantagés. De telles différences dans le coût de la vie sont une expression de plus de la diversité de notre économie.

Mais les écarts de salaires ne sont qu'une facette de la disparité régionale. Les revenus indiqués au graphique A.5 montrent les écarts bien plus profonds qui existent dans la moyenne des revenus. Ces écarts sont beaucoup plus grands que ceux qui affectent les salaires. La raison en est fort simple. Les revenus sont le produit des salaires reçus et de la durée de l'emploi. Or les disparités d'emploi dans notre pays sont beaucoup plus sévères et beaucoup moins susceptibles d'être résolues que les autres disparités.

Le chômage: le plus cruel des symptômes

L'emploi est, au Canada, la source principale de revenus personnels. C'est de lui que dépend, en très large mesure, notre bien-être économique. Mais son importance dépasse de beaucoup les simples considérations économiques. Depuis les temps les plus anciens, l'identité fonctionnelle de l'homme est celle de son emploi. Bien souvent, comme on le sait, les noms de famille sont tout simplement l'expression du rôle d'une personne dans l'économie. A cela il faut ajouter le fait que l'idée qu'un individu se fait de soi, l'estime qu'il s'accorde, la fierté qu'il possède sont le produit de son occupation. Donc être sans travail peut signifier non seulement une perte d'identité sociale mais celle, aussi, du respect essentiel de soi-même.

Ainsi le chômage est-il le symptôme le plus cruel des disparités régionales et la cause la plus profonde de leur malaise économique. Dans la table A.6 qui suit nous indiquons, en trois stades, les disparités d'emploi entre les provinces. Une fois de plus, ces tables masquent et révèlent à la fois le niveau relativement élevé de l'emploi dans chacune de nos provinces, de même que l'excédent intolérable de chômage dans d'autres régions.

Table A.3 — Revenus relatifs moyens, en pourcentage des revenus reçus à Toronto, 1970 et 1979

	St-Jean T.N.	Halifax	St-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Carpentier, entretien	78	89	82	94	96	89	108	115
Réparateur	86	97	93	96	97	110	123	132
électricien	86	87	90	93	95	99	107	112
Manœuvre, (autre que production)	94	97	106	95	96	110	107	124
Chauffeur de camion	70	87	89	94	99	92	103	114
(industriel)	79	93	100	97	95	100	103	127
Employé	82	76	87	98	91	97	95	127
comptable	87	100	105	101	92	101	104	132
Employé de bureau	83	86	77	95	96	91	95	100
(débutant)	94	94	102	100	105	113	107	123
Desinateur	79	83	77	88	83	83	89	97
industriel	96	94	94	103	100	104	100	119
Secrétaire	82	93	96	91	84	91	100	103
(débutante)	89	100	111	104	98	108	113	116
Dactylographe	81	92	87	95	93	89	97	97
(débutante)	96	94	103	102	95	108	108	117
Mécanographe	79	87	76	91	87	85	94	97
(débutante)	97	88	99	98	100	106	106	115
Machiniste	86	88	79	95	88	77	93	102
d'entretien	102	91	101	100	100	99	108	123
Mécanicien	80	87	84	92	92	99	99	106
(4 ^e classe)	100	102	101	100	100	114	104	127
Chauffeur de camion	81	86	87	90	89	87	98	121
Soudeur	97	94	101	93	102	100	105	136
(entretien)	66	76	76	93	83	81	96	117
Moyenne	82	87	93	98	98	104	106	122
arithmétique	80	103	119	96	102	111	111	124
	86	86	84	101	91	112	99	130
	92	95	102	99	98	106	108	109
								124

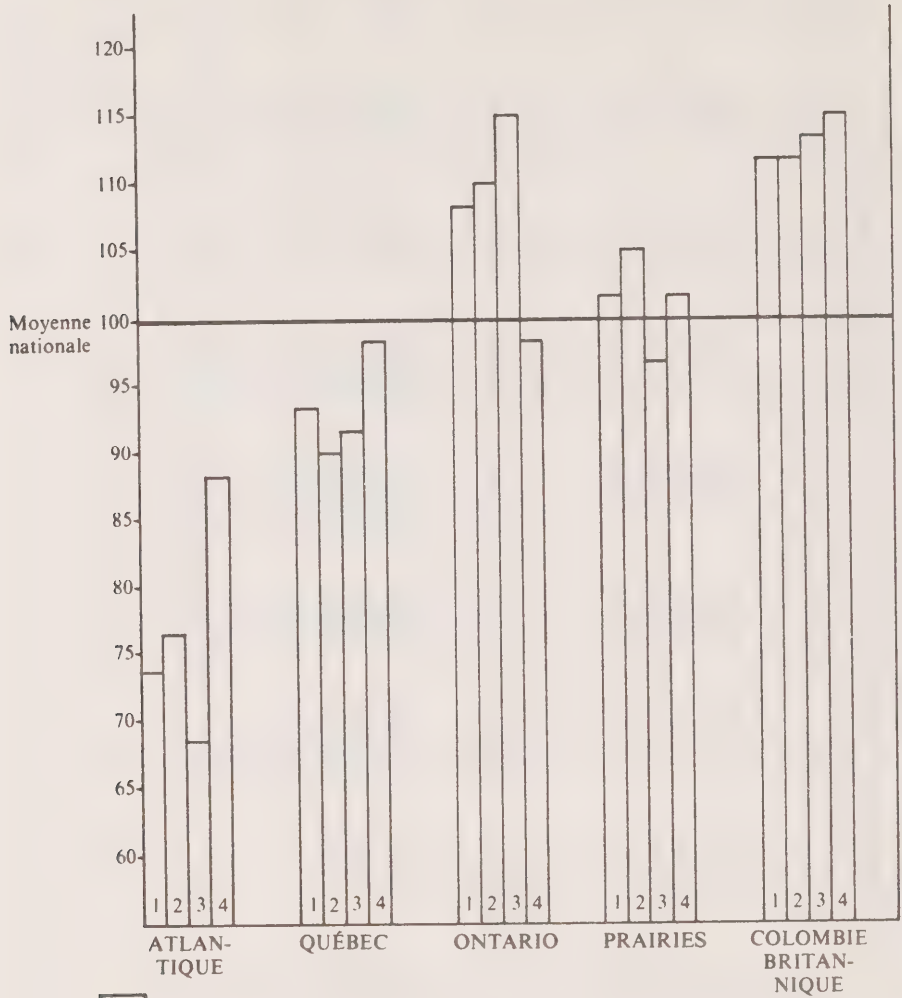
Source: J. Frank, *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, Commission des conférences du Canada, pages 6-7, septembre 1981.

Table A.4 — Différences, revenus et coût de la vie, villes principales, 1979

Locataire	Toronto	St-Jean T.N.	Halifax	Saint-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Coût de la vie	\$13,534	\$13,129	\$13,185	\$12,874	\$12,229	\$12,183	\$13,144	\$13,729	\$13,891
Impôts	3,308	2,933	3,019	3,487	3,967	3,257	3,766	3,541	4,866
Total, coût de la vie	16,842	16,062	16,204	16,361	16,196	15,440	16,910	17,270	18,757
Revenus bruts	20,000	18,400	19,000	20,400	19,800	19,600	21,200	21,600	24,800
Revenus discrétionnaires	\$ 3,158	\$ 2,338	\$ 2,796	\$ 4,039	\$ 3,604	\$ 4,160	\$ 4,290	\$ 4,330	\$ 6,043
Rapport revenus bruts/ Total du coût de la vie	1.00	.96	.99	1.05	1.03	1.07	1.06	1.05	1.11
Propriétaire	Toronto	St-Jean T.N.	Halifax	Saint-Jean	Montréal	Winnipeg	Regina	Calgary	Vancouver
Coût de la vie	\$22,366	\$21,682	\$21,003	\$20,099	\$20,339	\$21,429	\$21,408	\$21,767	\$23,235
Impôts	6,357	5,815	5,962	6,803	7,797	6,390	7,313	6,950	9,533
Total, coût de la vie	28,723	27,497	26,965	26,902	28,136	27,819	28,721	28,617	32,768
Revenus bruts	30,000	27,600	28,500	30,600	29,700	29,400	31,800	32,400	37,200
Revenus discrétionnaires	\$ 1,277	\$ 103	\$ 1,535	\$ 3,698	\$ 1,564	\$ 1,581	\$ 3,079	\$ 3,783	\$ 4,432
Rapport revenus bruts/ Total du coût de la vie	1.00	.96	1.01	1.09	1.01	1.01	1.06	1.08	1.09

Source: Frank, J., *Provincial Differences: A Challenge to Compensation and Relocation Policies*, Commission des conférences du Canada, page 46, septembre 1981.

Graphique A.5



- 1 — Revenus personnels, par personne
- 2 — Revenus personnels discrétionnaires, par personne
- 3 — Traitements et salaires, par personne
- 4 — Traitements et salaires par personne au travail

Les trois stades de la situation de l'emploi que montre cette table indiquent de la manière la plus éloquente les disparités du développement régional au Canada. Encore que toutes les provinces soient représentées, on se fera une idée de l'envergure du problème en comparant la situation à Terre-Neuve à la moyenne nationale pour chacun des trois stades. Il va de soi qu'aucun d'entre eux n'est indépendant de l'autre. Le chômage intensif et de longue durée réduit le taux de participation, la raison étant qu'on ne se met pas à la recherche d'emploi inexistant. Il incite également la main-d'œuvre à se déplacer pour aller chercher du travail ailleurs, ce qui réduit le pourcentage de la population en âge de travailler.

Au stade I se trouvent les chiffres essentiels, à savoir le pourcentage de la population capable d'occuper un emploi permanent à plein temps, conformément à la définition donnée par Statistique Canada, autrement dit les individus de plus de quinze ans. Même à ce niveau «minimum» il existe des différences régionales importantes, la population de Terre-Neuve étant relativement moins capable d'emploi permanent à plein temps que celle des autres provinces. En fait, lorsqu'on compare le chiffre pour Terre-Neuve à la moyenne nationale, le pourcentage d'individus en âge de travailler est presque inférieur de 8%, déficit substantiel en ce qui concerne la création de revenus.

La situation empire au stade II lorsqu'on examine les chiffres sur la main-d'œuvre. Relativement parlant, un moindre nombre de Terre-Neuviens se déclarent comme faisant partie de la main-d'œuvre, c'est-à-dire comme étant titulaires d'un emploi ou cherchant activement du travail. Le taux de participation à Terre-Neuve est inférieur de 17% à la moyenne nationale. Ceci, ajouté au fait que la population en âge de travailler est plus restreinte, comme on l'a vu au stade I, produit un rapport main-d'œuvre-population très inférieur. 36,8% des Terre-Neuviens font partie de la main-d'œuvre, comparé à 51,5% de la population de la Colombie-Britannique et 51% de celle de l'Ontario. A l'échelle nationale, 48,3% des Canadiens font partie de la main-d'œuvre. Si l'on veut mettre ce chiffre en perspective, en supposant que les Terre-Neuviens qui font actuellement partie de la main-d'œuvre soient exposés au même taux de chômage que le reste des Canadiens, et en supposant encore qu'ils reçoivent le même salaire, le revenu salarial par personne à Terre-Neuve n'en resterait pas moins inférieur de 23% à ce qu'il est pour le reste du pays.²

Malheureusement le taux de chômage à Terre-Neuve est très supérieur à la moyenne nationale. Tandis qu'en 1980 cette moyenne était de 7,5%, le chômage à Terre-Neuve était de 13,9%. Cet état de choses, associé à la moindre quantité de main-d'œuvre, signifie qu'à Terre-Neuve le rapport emploi-population est tout juste de 31,7%, très au-dessous des deux autres provinces défavorisées, 38,5% en Nouvelle-Écosse et 38,7% dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous n'avons pris l'exemple de Terre-Neuve que parce qu'il est de très loin le plus sombre. Mais il existe dans chaque province des poches de chômage encore plus sévères, avec les privations et le gaspillage qui en résultent. La seule manière de porter remède à ce problème—et d'éliminer ces privations—

² Bien qu'il soit prévu que dans ce cas le taux de participation augmente substantiellement à Terre-Neuve, réduisant de ce fait l'écart existant.

Table A.6 — Disparités de main-d'œuvre, 1980

	STADE I		STADE II		STADE III			
	Population en âge de travailler ¹		Participation		Main-d'œuvre		Emploi	
	% du total	% moyenne nationale	Taux	Pourcent. de la moy. nat.	% de la population	% de la moy. nat.	% de la populat.	Pourcent. de la moy. nat.
Canada	75.3	100.0	64.0	100.0	48.2	100.0	92.5	100.0
Terre-N.	69.3	92.1	53.1	83.0	36.8	76.4	86.1	71.2
I.P.É.	72.6	96.4	59.5	93.0	43.2	89.6	89.2	86.9
N.É.	73.7	97.9	57.9	90.5	42.7	88.6	91.2	86.4
N.B.	73.0	96.9	56.0	87.5	40.9	84.9	88.9	81.6
Québec	76.9	102.2	61.1	95.5	47.0	97.5	90.1	95.0
Ontario	76.3	101.3	66.8	104.4	51.0	105.8	90.7	106.5
Manitoba	73.2	97.2	64.6	100.9	47.3	98.1	94.5	100.0
Sask.	72.7	96.5	62.9	98.3	45.7	94.8	95.6	98.0
Alberta	73.3	97.4	70.3	109.8	51.5	106.9	96.3	111.8
C.B.	76.1	101.1	63.7	99.5	48.5	100.6	93.2	101.4

¹ Plus de 15 ans

est évidemment de favoriser le développement économique, c'est-à-dire de réunir la main-d'œuvre inutilisée et les capitaux actifs qui permettront de produire des biens et des services ainsi que des revenus. A mesure qu'augmente le nombre des emplois augmentent aussi la participation de la main-d'œuvre et la prospérité générale. Mais ce qui compte peut-être plus encore, c'est que l'emploi apportera à chacun un sentiment de fierté personnelle et sociale et d'essentielle satisfaction.

ANNEXE B

LA DIVERSITÉ RÉGIONALE

On trouvera dans cette annexe les chiffres qui expriment les principales différences—économiques, sociales et démographiques—entre les régions du Canada. Si ces disparités régionales peuvent être mesurées, elles sont toujours profondément ressenties par ceux qui sont victimes de l'inégalité économique, sociale ou, à leurs yeux, politique. Nous nous sommes servis, pour mesurer ces disparités, des indicateurs économiques traditionnels comme les revenus par personne, le taux de participation à la main-d'œuvre et le taux de chômage. Ce qui se trouve ainsi souligné principalement est la situation économique de chaque région.

Les indicateurs sociaux, comme la structure familiale, le pourcentage de suicides et le niveau de santé ne sont pas souvent utilisés en conjonction avec les indicateurs économiques pour donner la pleine mesure des différences qui existent entre les régions. Selon O.J. Firestone, il s'agit probablement d'une erreur puisque «en analyse économique et surtout en analyse régionale, il est offert des explications en termes économiques alors qu'en réalité une bonne partie des facteurs en jeu ne sont pas de nature économique mais culturelle, sociale, politique et psychologique».¹

Dans cette annexe, plusieurs tables contiennent des indicateurs économiques. Nous avons ajouté des tables qui fournissent certains indicateurs sociaux ainsi que certaines comparaisons avec d'autres pays industriels. Cela permet, selon nous du moins, d'obtenir une perspective plus équilibrée sur les disparités régionales au Canada et entre le Canada et les autres pays du monde occidental.

Renseignements démographiques

Les tables B.1, 2 et 3 montrent la croissance de l'économie canadienne et de l'économie des provinces entre 1891 et 1980. La plus forte croissance, dans l'Ouest et en Colombie-Britannique, s'est produite lors de l'afflux des «colons» entre 1891 et 1921. Généralement parlant, les provinces centrales et atlant-

¹ O.J. Firestone, *Regional and Social Disparity*, p. 215

tiques ont bénéficié d'un taux de croissance plus prononcé entre 1931 et 1961. Le pourcentage de la population totale représenté par ces mêmes provinces a diminué tandis qu'il a augmenté en ce qui concerne les provinces de l'Ouest (Alberta et Saskatchewan en particulier). Toutefois en nombres absolus, l'Ontario et le Québec restent les provinces les plus peuplées et continueront d'héberger plus de la moitié de la population canadienne dans l'avenir prévisible.

La table B.4 indique l'origine de la croissance de la population pour l'ensemble du pays et pour chaque province. En général le taux de croissance naturelle de la population (naissances moins décès de personnes nées au Canada) a baissé substantiellement entre 1950 et 1980. La moyenne canadienne est actuellement de 1%, expression du changement des valeurs personnelles et des habitudes familiales dans le monde occidental. On observe, au cours des trente dernières années, une émigration intérieure aux dépens des provinces Atlantiques et du Québec. Au contraire la Colombie-Britannique a largement bénéficié de la «migration inter-provinciale». L'immigration représente une part décroissante de la croissance démographique et tandis que la plupart des immigrants allaient en Ontario au cours des années 50 et 60, ils se dirigent désormais vers l'Ouest; l'Alberta et la Colombie-Britannique en particulier.

Au cours des cinq années qui figurent à la table B.5, le nombre d'enfants à charge a diminué de 484 720 pour l'ensemble du pays tandis que le nombre d'adultes à charge (plus de 65 ans) a augmenté de 257 930. Le déclin de la natalité explique la diminution du nombre d'enfants à charge (jusqu'à 14 ans). Le vieillissement de la population se manifeste par l'augmentation du nombre de personnes de plus de 65 ans dans toutes les provinces. Leur nombre a presque doublé pour l'ensemble du Canada entre 1971 et 1976.

Le taux général des personnes à charge a baissé, pour le Canada, de 0,122 en raison du fait que l'augmentation du nombre de personnes à charge a été compensé par une augmentation de 2 510 333 du nombre de personnes en âge de travailler. Il faut toutefois observer qu'au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse respectivement, le taux des personnes à charge a augmenté substantiellement (0,258 et 0,083 respectivement), principalement en raison de la diminution du nombre de personnes en âge de travailler (Nouveau-Brunswick) et de l'augmentation prononcée du nombre d'enfants à charge en Nouvelle-Écosse (+59 659).

Pour finir la table B.6 indique, entre 1971 et 1976, un retour vers l'habitation rurale. La répartition entre la population urbaine et la population rurale a changé légèrement (-06% dans les villes et +0,5% à la campagne). Ce léger mouvement à orientation rurale est le plus visible au Nouveau-Brunswick (+4,5%). Ce qui est peut-être surprenant c'est que l'Ontario et le Québec ont également épousé cette tendance (+1,2% et +1,4% respectivement) tandis que les trois provinces de l'Ouest montrent une tendance à l'urbanisation. On peut, entre autres causes, expliquer ce phénomène par la présence de banlieues-dortoirs situées en dehors des villes sans pour cela être trop éloignées du lieu de travail. Autrement dit il s'agit peut-être plus d'une question de définition que d'une réalité démographique.

Table B.1 — Statistiques démographiques

Année	Canada	Terre-Neuve	I.P.-É.	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1891	4,833,200	—	109,100	450,400	321,300	1,488,500	2,114,300	152,500	—	—	98,200
1901	5,371,300	—	103,300	459,600	331,100	1,698,900	2,182,900	255,200	91,300	73,000	178,700
1911	7,206,600	—	93,700	492,300	351,900	2,005,800	2,527,300	462,400	492,400	394,300	392,500
1921	8,787,900	—	88,600	523,800	387,900	2,360,500	2,933,700	610,100	757,500	588,500	524,600
1931	10,376,700	—	88,000	512,800	408,200	2,874,700	3,431,700	700,100	921,800	731,600	694,300
1941	11,506,700	—	95,000	578,000	457,400	3,331,900	3,787,700	729,700	896,000	796,200	817,800
1951	14,009,400	361,400	98,400	642,600	515,700	4,055,700	4,597,600	776,500	831,700	939,500	1,165,200
1961	18,238,300	457,900	104,000	737,000	597,900	5,259,200	6,236,100	921,700	925,200	1,332,000	1,629,100
1971	21,568,300	522,100	111,600	789,000	634,600	6,027,800	7,703,100	988,200	926,200	1,627,900	2,184,600
1980	23,914,400	579,900	124,300	852,500	707,100	6,303,400	8,570,400	1,028,300	969,200	2,078,500	2,636,500

Table B.2 — Pourcentage d'augmentation de la population

1891 à 1921	81.8	—	-18.8	16.3	20.7	58.6	38.8	300.1	729.7 (1901 à 1921)	706.2 (1901 à 1921)	434.2
1931 à 1961	75.8	26.7 (1951 à 1961)	18.2	43.7	46.5	82.9	81.7	31.7	0.37	82.1	134.6
1971 à 1980	10.9	11.1	11.4	8.5	11.4	4.6	11.3	4.1	4.6	27.7	20.1

Sources: Statistique Canada et Historical Statistics of Canada, M.C. Urquhart et K.A.H. Bucley, Toronto, MacMillan, 1965.

Table B.3 — Population provinciale comme % de la population nationale

Année	Terre-Neuve	Î.P.É.	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1891	—	2.25	9.31	6.64	30.79	43.74	3.15	—	—	2.03
1901	—	1.92	8.55	6.16	31.62	40.64	4.75	1.69	1.35	3.32
1911	—	1.30	6.83	4.88	27.83	35.06	6.41	6.83	5.47	5.44
1921	—	1.00	5.96	4.41	26.86	33.38	6.94	8.61	6.69	5.96
1931	—	0.84	4.94	3.93	27.70	33.07	6.74	8.88	7.05	6.69
1941	—	0.82	5.02	3.97	28.95	32.91	6.34	7.78	6.91	7.10
1951	2.57	0.70	4.58	3.68	28.94	32.81	5.54	5.93	6.70	8.31
1961	2.51	0.57	4.04	3.27	28.83	34.19	5.05	5.07	7.30	8.93
1971	2.42	0.51	3.65	2.94	27.94	35.71	4.58	4.29	7.54	10.12
1980	2.42	0.51	3.56	2.95	26.35	35.83	4.29	4.05	8.69	11.02

Table B-4 — Composantes de la croissance démographique

Province/ territoire	Croissance naturelle % de la population	Migration inter- provinciale nette % de la population	Migration nette % de la population	Crois- sance totale
Canada				
1951	1.89	—	1.14	426,102
1961	1.80	—	-0.02	325,107
1971	0.90	—	0.24	246,025
1980 P	0.83	—	0.21	252,897
Terre-Neuve				
1951	2.47	0.77	0.61	11,191
1961	2.75	-0.11	-0.44	10,608
1971	1.82	0.17	0.19	10,530
1980 P	1.38	-0.23	-0.31	6,196
I.P.E.				
1951	1.79	3.04	2.89	-4,698
1961	1.66	0.84	0.50	2,267
1971	0.94	0.25	0.35	1,453
1980 P	0.77	-0.75	-0.79	-2,200
Nouvelle-Écosse				
1951	1.80	-0.31	-0.20	10,300
1961	1.83	-0.30	-0.58	9,157
1971	0.93	-0.04	0.05	7,565
1980 P	0.68	-0.14	-0.16	4,273
Nouveau-Brunswick				
1951	2.25	-0.31	-0.35	9,827
1961	1.96	-0.52	-0.78	7,061
1971	1.10	0.09	0.16	8,067
1980 P	0.78	-0.34	-0.37	2,960
Québec				
1951	2.18	-0.22	0.65	115,322
1961	1.88	0.03	-0.04	96,574
1971	0.74	-0.33	-0.29	27,272
1980 P	0.86	-0.37	-0.41	28,019
Ontario				
1951	1.63	0.07	2.17	175,100
1961	1.66	0.06	0.21	117,329
1971	0.90	0.18	0.60	116,240
1980 P	0.72	-0.38	-0.14	50,530

P = préliminaire

Table B-4 (suite) — Composantes de la croissance démographique

Population/ territoire	Croissance naturelle % de la population	Migration inter- provinciale nette % de la population	Migration nette % de la population	Crois- sance
Manitoba				
1951	1.78	0.33	1.25	426,102
1961	1.70	-0.03	0.18	325,107
1971	0.98	-0.89	-0.56	246,025
1980 P	0.75	-1.09	-0.61	252,897
Saskatchewan				
1951	1.86	-0.80	-0.66	11,191
1961	1.78	-1.07	-1.34	10,608
1971	0.88	-2.07	-2.09	10,530
1980 P	0.95	-0.13	0.03	6,196
Alberta				
1951	2.19	-0.02	0.98	-4,698
1961	2.22	0.54	0.49	2,267
1971	1.15	0.21	0.42	1,453
1980 P	1.24	1.83	2.54	-2,200
Colombie-Brit.				
1951	1.46	0.66	1.59	10,300
1961	1.44	0.13	0.17	9,157
1971	0.76	1.47	1.64	7,565
1980 P	0.73	1.43	1.93	4,273
Yukon				
1951	2.87	—	-0.92	9,827
1961	3.15	0.68	0.32	7,061
1971	1.99	3.24	3.51	8,067
1980 P	1.64	0.67	0.67	2,960
T.N.O.				
1951	2.36	—	0.48	115,322
1961	3.91	0.86	0.75	96,574
1971	3.09	3.62	3.95	27,272
1980 P	2.02	-1.80	-1.72	28,019

P = préliminaire

Table B.5 — Personnes à charge — 1971 et 1976

PROVINCE	1 Âge 0-14	2 Âge 65+	3 Âge 15-64	Rapport 1+2+3
Terre-Neuve				
1971	194,580	32,075	270,110	0.839
1976	187,765	36,535	333,430	0.672
Î.P.É.				
1971	35,410	12,345	58,355	0.818
1976	33,225	13,235	71,755	0.647
Nouveau-Brunswick				
1971	203,105	54,710	753,500	0.342
1976	193,100	61,070	423,075	0.600
Nouvelle-Écosse				
1971	164,071	72,470	475,740	0.497
1976	223,730	80,730	524,100	0.580
Québec				
1971	1,785,535	413,015	3,829,220	0.574
1976	1,550,340	481,355	4,202,755	0.483
Ontario				
1971	2,208,485	644,410	4,850,195	0.588
1976	2,073,785	738,925	5,451,760	0.515
Manitoba				
1971	286,795	95,555	605,895	0.631
1976	265,115	106,565	649,845	0.571
Saskatchewan				
1971	560,860	94,805	551,005	1.189
1976	248,015	102,175	571,140	0.613
Alberta				
1971	1,029,020	118,745	994,620	1.153
1976	503,130	137,935	1,196,995	0.535
Colombie-Britannique				
1971	785,415	205,010	1,369,640	0.723
1976	595,120	242,050	1,629,440	0.513
Canada				
1971	6,380,895	1,744,410	12,583,752	0.645
1976	5,896,175	2,002,340	15,094,085	0.523

Source: Statistique Canada, recensements de 1971 et 1976.

**Table B.6 — Répartition de la population urbaine et rurale—
1971 et 1976**

	Total de la population	Pop. urb. % du total	Pop. rur. % du total
Terre-Neuve	522,100 557,725	57.2 58.8	42.8 41.1
Î.P.É.	111,645 118,230	38.3 37.1	61.7 62.8
Nouvelle-Écosse	788,960 828,570	56.7 55.8	43.3 44.1
Nouveau-Brunswick	634,560 677,250	56.9 52.3	43.1 47.6
Québec	6,027,765 6,234,445	80.6 79.1	19.4 20.8
Ontario	7,703,105 8,264,465	82.4 81.1	17.6 18.8
Manitoba	988,245 1,021,510	69.5 70.0	30.5 30.0
Saskatchewan	926,245 921,325	52.9 55.4	47.0 44.5
Alberta	1,627,875 1,838,035	73.5 75.0	26.5 24.9
C.B.	2,184,620 2,466,605	75.7 76.9	24.3 23.0
Yukon	18,390 21,835	61.0 60.9	38.9 39.0
T.N.O.	34,810 42,610	48.3 49.6	51.6 50.3
Canada	21,568,310 22,992,665	76.1 75.5	23.9 24.4

Source: Statistique Canada, recensements de 1971 et 1976.

Comparaisons internationales

Lorsqu'on compare le Canada à d'autres pays industriels de l'Occident, il est évident que nous jouissons du bien-être économique et social. La table B.7 compare quelques indicateurs économiques et sociaux pour les 10 pays membres de l'Organisation pour la Coopération Économique et le Développement. En raison de la population relativement faible de notre pays et de son immense superficie, nous avons de très loin la plus faible densité de population. Même les États-Unis, qui permettent la comparaison la plus proche, ont 113 habitants de plus au mille carré.

Bien que nous soyons en 7^e place pour la population (parmi les 10 pays de l'OCED), notre produit intérieur brut (1978) nous met en 6^e place, devant l'Italie. Notre revenu par personne nous met également en 6^e place.

Table B.7 — Comparaison internationale

Pays	Population (millions)	Densité de la population au mille carré	Produit intérieur brut (milliards (1979)	Revenu par personne (1978)	Espérance de vie à la naissance (1972)	Mortalité infantile pour 1000 naissances (1977)	Médecins pour 100 000 personnes (1977)	Taux d'alpha- bétisation (1977)	Enseignants pour 1000 pers. (1977)
Canada	23.688 (1979)	6.10 au mille carré	\$288.56 milliards (1979)	\$7,572 (1978)	69.34 hommes 76.36 femmes (1972)	12.4	178	98%	40
Belgique	9.849	835.39 au mille carré	\$96.91 milliards (1978)	\$9,025 (1978)	67.79 hommes 74.21 femmes (1972)	11.9	211	99%	40
Danemark	5.118	299.54 au mille carré	\$55.89 milliards (1978)	\$9,869 (1978)	71.15 hommes 76.8 femmes	8.9	204	99%	51
France	53.478	250.17 au mille carré	\$471.59 milliards	\$7,908 (1978)	69.2 hommes 77.2 femmes (1976)	11.4	164	99%	41
République Fédérale Allemande	61.302	639.88 au mille carré	\$758.96 milliards (1979)	\$9,278 (1978)	68.62 hommes 75.21 femmes	15.5	204	99%	35

Table B.7 — Comparaison internationale (suite)

Pays	Population (millions)	Densité de la population au mille carré	Produit intérieur brut milliards (1978)	Revenu par personne (\$1977)	Espérance de vie à la naissance hommes femmes	Mortalité infantile pour 1000 naissances (1977)	Médecins pour 100 000 personnes (1977)	Taux d'alpha- bétisation (1977)	Enseignants pour 1000 pers. (1977)
Irlande	3.365	121.8 au mille carré	\$12.04 milliards (1978)	\$2,711 (1977)	68.77 hommes 73.52 femmes	15.7	116	99%	30
Italie	56.877	487.52 au mille carré	\$260.11 milliards (1978)	\$3,076 (1977)	68.97 hommes 74.88 femmes (1972)	17.6	208	94%	42
Japon	115.880	800.24 au mille carré	\$973.90 milliards (1978)	\$7,153 (1978)	72.15 hommes 73.8 femmes (1976)	8.9	119	99%	25
Royaume-Uni	55.901	592.48 au mille carré	\$309.65 milliards (1978)	\$4,955 (1978)	67.8 hommes 73.8 femmes (1970)	14.0	153	99%	45
États-Unis	222.020	119 au mille carré	\$2,343.56 milliards (1979)	\$8,612 (1978)	68.7 hommes 76.5 femmes (1975)	14.0	176	99%	43

Source: *The World Almanac and Book of Facts*, 1981.

L'espérance de vie est plus élevée au Canada et la mortalité infantile y est considérablement plus basse qu'en Allemagne Occidentale, en Irlande, en Italie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Nos services de santé et le nombre de nos enseignants sont également supérieurs à la moyenne.

La table B.8 compare le Canada aux États-Unis. Elle montre que nous sommes aussi en bonne place dans le contexte nord-américain. Bien que notre produit national brut ne soit que le dixième de celui des États-Unis, et que notre population ne soit que le neuvième, nous avons en moyenne un niveau de vie comparable. Le PNB par personne est légèrement inférieur au Canada à ce qu'il est aux États-Unis (\$379). Néanmoins le nombre d'heures de travail et la rémunération horaire réelle ont fait de plus grands progrès, par rapport à 1967, qu'aux États-Unis.

Toutefois le chômage est plus élevé. L'écart des taux de chômage est plus grand au Canada (différence de 11,5% entre l'Alberta et Terre-Neuve et de 7,5% seulement entre l'Alaska et le New Hampshire). Cependant l'écart des revenus par personne est beaucoup plus grand entre les régions des États-Unis (différence de \$5085 aux États-Unis et de \$3457 au Canada).

Les tables B.9(a) et (b) comparent le revenu par personne de 10 pays industriels et des 10 provinces du Canada. De 1972 à 1978, la différence a légèrement diminué en ce qui concerne la comparaison de pays à pays, mais légèrement augmenté en ce qui concerne la comparaison de province à province. Toutefois les variations du revenu par personne à l'intérieur d'un pays sont moindres chez nous que dans les autres pays du monde occidental.

Table B.8 — Comparaisons Canada/États-Unis

Points de comparaison	Canada	États-Unis
PNB (1978)	217,700,000	2,117,700,000
Total en dollars actuels	202,600,000	1,971,500,000
Total en dollars constants (1977)		
Indice des prix à la consommation pour certains articles (1979)*		
Total	221.0	217.4
Aliments	261.8	234.5
Habillement	174.9	166.6
Logement	224.6	227.6
Transports	206.7	212.0
Indices sélectifs d'activité industrielle (1979)*		
Production horaire	156.3	129.2
Compensation horaire (en monnaie du pays)	312.8	250.8
Compensation horaire réelle	141.5	115.3
Frais unitaires de main-d'œuvre	200.2	194.1
Emploi	108.5	108.1
Heures de travail	105.5	107.0

*1967=100

Table B.8 — Comparaisons Canada/États-Unis (suite)

Points de comparaison	Comparaison avec la moyenne nationale			
	CANADA		ÉTATS-UNIS	
Revenu par personne (dollars actuels)	moyenne	\$8,623	moyenne	\$9,002
	maximum	+ \$1,198	maximum	+ \$2,250
	minimum	- \$2,253	minimum	- \$2,835
Taux de chômage	moyenne	7.5	moyenne	5.8
	maximum	+7.9	maximum	+4.3
	minimum	-3.6	minimum	-3.6
Taux de participation à la main-d'œuvre	moyenne	63.6	moyenne	63.3
	maximum	+5.8	maximum	+11.8
	minimum	-10.9	minimum	-5.1
	femmes	50.4	femmes	59.1
	hommes	85.4	hommes	85.4
	femmes comme % de la main-d'œuvre	36.9	femmes comme % de la main-d'œuvre	41.6

Source: *Statistical Abstract of the United States: 1980 National Data Book and Guide to Sources*, ministère du Commerce des États-Unis, Bureau du Recensement.

Qualité de la vie

Comme le montrent les tables B.7 et 8, la situation économique et sociale du Canada se compare favorablement à celle des autres pays industriels de l'occident. La table B.10 indique la gamme des mesures de certains facteurs de la qualité de la vie—instruction, structure familiale, taux de criminalité.*

A l'échelle nationale, presque 19% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième mais presque 9% possède un diplôme universitaire. Terre-Neuve a le degré le plus faible d'instruction—plus de 27% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième et 7% seulement possède un diplôme universitaire. L'Ontario a le plus fort pourcentage de diplômés universitaires (10%) mais moins de 17% de la population n'a pas suivi les cours de neuvième. En général le niveau d'instruction au Québec et dans les provinces Atlantiques est inférieur à ce qu'il est en Ontario et dans les provinces de l'Ouest.

On considère fréquemment la structure familiale, le taux de mariage et le taux de divorce comme étant indicatifs de la qualité de la vie dans une collectivité. De même que dans bien d'autres pays de l'occident, le mariage a été exposé à des pressions considérables au cours des dernières années, ce qu'exprime un taux de mariage relativement faible (7,9 pour 1000) et un taux de divorce en augmentation (2,5 pour 1000). L'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont les taux de mariage les plus élevés (jusqu'en 1979) tandis que Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont le taux de divorce le plus faible.

* Les statistiques pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inscrites sans être analysées en raison de leur très faible population et du moindre degré d'exactitude qui en résulte.

Table B.9(a) — Gamme internationale des revenus par personne

Pays	PNB par personne (\$ E.U.)		Rapport maximum-minimum		% d'augmentation
	1972	1978	1972	1978	1972 à 1978
Danemark	3,670	10,580	1:3.5	1:2.8	188.3%
Allemagne Occid.	3,390	10,300			203.8
États-Unis	5,590	9,770			74.8
Belgique	3,210	9,700			202.2
France	3,620	8,880			145.3
Canada	4,440	8,670			95.3
Japon	2,320	7,700			231.9
Royaume-Uni	2,600	5,720			120.0
Italie	1,960	4,600			134.7
Irlande	1,580	3,810			141.1

Source: *World Bank Atlas* 1972 et 1978.**Table B.9(b) — Gamme canadienne des revenus par personne**

Province/ Territoire	PIB par personne		Rapport maximum-minimum		% d'augmentation
	1972	1978	1972	1978	1972 à 1978
Terre-Neuve	2,529	5,366	1:2.3	1:2.7	112.1%
I.P.E.	2,560	5,243			104.8
Nouv. Écosse	3,397	6,712			97.6
Nouv. Brunswick	3,208	6,341			97.6
Québec	4,338	8,831			103.6
Ontario	5,732	10,673			86.2
Manitoba	4,408	8,925			102.5
Saskatchewan	3,997	9,991			149.9
Alberta	5,440	14,400			164.7
C.B.	5,263	11,029			109.4
Yukon et T.N.O.	4,921	11,031			124.2
CANADA	4,885.76	9,999.10			104.7

Source: Statistique Canada 13-213, *Comptes économiques provinciaux*, 1964-1979.

Le nombre de personnes par famille et l'importance des foyers ont généralement diminué entre 1971 et 1976. L'importance et la structure des familles changent progressivement de la côte est à la côte ouest et augmentent à l'échelle nationale. L'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Québec ont le plus fort pourcentage de familles avec un seul parent.

La table B.10 montre clairement que le taux de criminalité est le plus élevé en Ontario et dans les provinces de l'Ouest. (En 1977, Terre-Neuve et le

Table B.10 — Qualité de la vie

Province/ Territoire	Pourcen- tage de la main- d'œuvre n'ayant pas suivi les cours de neuvième	Pourcen- tage de la main- d'œuvre avec un diplôme universi- taire	Taux de mariage pour 1000 (1979)	Taux de divorce pour 1000 (1979)	Nombre de personnes par foyer (1971) (1976)	Nombre moyen de personnes par famille (1971) (1976)	Nombre moyen d'enfants par famille (1971) (1976)	Nombre de familles avec un seul parent pour 100 (1971) (1976)	Taux de crimina- lité contre les biens (1977) pour 10 000	Taux d'homi- cides (1977) pour 10 000	Total des crimes violents (1977) pour 10 000
Canada	19	9	7.9	2.5	3.5	3.7	1.8	9.4	455.6	0.3	58.4
Terre-Neuve	27	7	6.5	0.8	3.1	3.5	1.6	9.8	284.1	0.5	43.9
I.P.É.	24	7	7.3	1.2	4.1	4.0	2.1	8.7	262.5	0.1	31.9
N.-Écosse	18	9	8.2	2.7	3.5	3.7	1.8	10.2	323.9	0.2	48.8
N. Bruns.	26	7	7.6	1.7	3.3	3.5	1.7	10.4	276.9	0.6	40.7
Québec	25	8	7.4	2.3	3.3	4.0	2.1	9.8	372.2	0.3	40.4
Ontario	17	10	8.0	2.6	3.2	3.7	1.8	10.3	458.9	0.2	60.3
Manitoba	20	9	7.5	2.1	3.4	3.6	1.7	9.9	513.4	0.4	59.1
Saskatchewan	22	6	7.6	1.6	3.1	3.4	1.5	9.6	493.4	0.5	66.9
Alberta	13	9	9.4	3.2	3.0	3.6	1.5	9.6	580.3	0.4	79.4
C.-B.	12	9	8.6	3.4	3.4	3.7	1.6	8.9	652.5	0.4	82.8
Yukon T.N.O.	11 29	8 8	8.4 6.4	2.9 1.8	2.9	3.3	1.4	9.6	915.2 851.7	2.8 0.9	267.8 388.2

Source: Statistique Canada, 94-831, Table 1, 1976; 93-823, 93-821, 93-803.

Nouveau-Brunswick avaient le taux de suicide le plus élevé; mais il peut s'agir là d'une aberration). Il semble que l'Île-du-Prince-Édouard offre le plus de sécurité pour les personnes et les biens tandis que la Colombie-Britannique présente le plus de danger.

Statistiques économiques

La table B.11 contient certaines statistiques sur les économies des grandes régions du Canada au cours d'une période de vingt ans. Les chiffres pour les années 1959 et 1969 sont extraits de l'ouvrage d'O. J. Firestone, *Regional Economic and Social Disparity*; les chiffres pour 1979 nous ont été fournis par Statistique Canada et le MEER.

Comme cela a été le cas de tous les pays industriels, les revenus par personne, au Canada, ont augmenté considérablement depuis 1959. A l'échelle nationale, ils ont presque sextuplé. Pour chacune des régions, la proportion est de cinq à six fois le niveau de 1959. Mais leur position les unes par rapport aux autres est restée la même pendant toute cette période. Les habitants de l'Ontario ont continué de toucher les revenus les plus élevés et ceux des provinces Atlantiques, les revenus les plus bas. La Colombie-Britannique, les provinces des Prairies et le Québec ont maintenu leur position intermédiaire entre l'Ontario et la région de l'Atlantique. Bien que celle-ci reste en dernière place en ce qui concerne les revenus discrétionnaires, compte tenu des divers régimes fiscaux provinciaux, la Colombie-Britannique est désormais en avance sur l'Ontario.

Les traitements et salaires varient considérablement d'une région à l'autre. Le salaire par ouvrier dans la région de l'Atlantique est inférieur de \$2 407 à la moyenne nationale, tandis qu'en Colombie-Britannique l'ouvrier reçoit en moyenne \$1 439 de plus que la moyenne nationale.

La table B.11 montre également la faiblesse relative du marché du travail dans la région de l'Atlantique, tant en ce qui concerne la participation à la main-d'œuvre que les taux de chômage.

La table B.12 indique les revenus par personne pour chaque province, soit le revenu gagné et le revenu provenant des transferts de fonds fédéraux. Les Terre-Neuviens continuent de toucher les revenus les plus bas en dépit des transferts relativement élevés de fonds gouvernementaux.

La table B.13 indique les principaux éléments des paiements de transfert aux individus ainsi que l'augmentation des transferts de fonds par personne.

Table B.11—Dimensions de la disparité économique

	Atlantique			Québec			Ontario			Prairies			Colombie-Brit.			Canada		
	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979	1959	1969	1979
Revenus																		
Revenu personnel — \$ par personne	1,052	2,036	6,370	1,361	2,632	8,341	1,862	3,371	9,608	1,497	2,787	8,750	1,824	3,108	9,821	1,569	2,915	8,902
Revenu pers. discrétion — \$ par personne	965	1,730	5,493	1,247	2,212	6,626	1,654	2,708	7,875	1,365	2,359	7,571	1,645	2,516	8,044	1,416	2,401	7,286
— \$ par pers. en âge de travailler	3,175	5,165	7,682	3,557	5,619	8,689	4,271	6,463	10,399	3,765	5,977	10,433	4,572	6,006	10,607	3,912	5,995	9,749
Traitements et salaires — \$ par personne	631	1,332	3,801	946	1,915	5,184	1,298	2,444	6,339	886	1,761	5,409	1,209	2,197	6,279	1,047	2,051	5,631
— \$ par pers. au travail	2,248	4,234	10,447	2,857	5,200	12,520	3,448	6,070	13,449	2,488	4,571	11,743	3,492	5,440	14,293	3,017	5,373	12,854
Paiements de transfert — \$ par personne	157	303	1,019	136	273	1,275	157	290	976	162	284	983	199	309	1,110	156	288	1,093
Main-d'œuvre totale — Taux de participation	48.6	49.6	55.5	53.7	56.2	60.1	56.5	59.8	66.6	55.2	58.3	66.3	55.2	59.1	62.7	54.3	57.5	63.3
Main-d'œuvre femmes — Taux de participation	21.2	29.3	40.5	25.5	34.0	44.5	29.7	38.7	53.3	27.4	36.6	51.2	25.7	38.2	48.6	26.9	36.1	48.9
Ouvriers agricoles — % de la main-d'œuvre	10.3	24.3	2.4	8.8	4.7	2.6	7.7	4.5	3.6	26.6	18.0	12.4	4.4	2.7	1.9	11.2	6.6	4.7
Ouvriers non agricoles — % de la main-d'œuvre	78.8	88.6	97.5	83.3	88.4	97.4	87.8	92.4	96.4	70.1	79.2	87.6	89.2	92.3	98.1	82.8	88.8	95.3
Chômeurs — % de la main-d'œuvre — par rapp. à moy. can.	7.7 +3.8	6.1 +1.5	11.8 +4.3	5.5 +1.6	6.5 +1.9	9.6 +2.1	2.8 -1.1	3.9 -0.7	6.5 -1.0	1.7 -2.2	2.4 -2.2	4.3 -3.2	4.3 +0.4	4.1 -0.5	7.7 +0.2	3.9	4.6	7.5

Sources: *Regional Economic and Social Disparity*, par O.J. Firestone, chapitre 14, Statistique Canada, 91-201.

Table B.12 — Revenus personnels: 1959, 1969 et 1979

Province/ territoire	Revenus personnels par personne (dollars)	Transferts gouverne- mentaux par personne (dollars)	Revenu gagné par personne (dollars)	Transferts en % des revenus personnels
Canada				
1959	1,608	149	1,459	9
1969	2,943	293	2,650	10
1979	8,902	1,020	7,882	11
Terre-Neuve				
1959	869	152	717	17
1969	1,796	377	1,419	21
1979	5,862	1,600	4,262	27
I.P.É.				
1959	951	158	793	17
1969	1,847	360	1,487	20
1979	6,057	1,366	4,691	22
Nouvelle-Écosse				
1959	1,216	157	1,059	13
1969	2,279	305	1,974	13
1979	7,088	1,207	5,881	17
Nouveau-Brunswick				
1959	1,076	162	914	15
1969	2,062	309	1,753	15
1979	6,472	1,268	5,204	20
Québec				
1959	1,394	136	1,258	10
1969	2,601	278	2,323	11
1979	8,341	1,275	7,066	15
Ontario				
1959	1,911	160	1,751	8
1969	3,470	292	3,178	8
1979	9,608	976	8,632	10
Manitoba				
1959	1,593	161	1,432	10
1969	2,762	283	2,479	10
1979	8,198	954	7,244	12
Saskatchewan				
1959	1,323	169	1,154	13
1969	2,368	272	2,096	12
1979	8,335	1,064	7,271	13
Alberta				
1959	1,634	159	1,475	10
1969	2,944	304	2,640	10
1979	9,717	960	8,758	10
Colombie-Brit.				
1959	1,881	202	1,679	11
1969	3,226	318	2,908	10
1979	9,821	1,110	8,711	11

**Table B.13—Transferts au bénéfice des individus:
1972 et 1978**

Province/ territoire	Total des transferts par personne*		Assurance- chômage comme % des transferts		Allocations familiales comme % des transferts		Assurance- vieillesse comme % des transferts	
	1972	1978	1972	1978	1972	1978	1972	1978
Terre-Neuve	\$666	\$1,558	19.8	28.2	5.4	7.6	15.0	13.3
I.P.E.	560	1,302	17.5	28.3	6.3	7.5	30.2	24.5
Nouvelle-Écosse	492	1,177	18.7	22.0	6.1	8.3	27.4	22.8
Nouveau-Bruns.	516	1,246	21.5	28.4	6.1	8.3	24.5	19.9
Québec	456	1,223	20.5	22.0	5.6	7.8	21.9	17.4
Ontario	426	929	18.1	14.9	6.6	9.8	25.5	23.2
Manitoba	441	927	14.9	12.9	6.4	10.2	31.4	29.2
Saskatchewan	430	989	12.9	9.1	7.1	10.0	34.1	28.6
Alberta	447	912	14.7	7.6	6.9	10.9	22.7	20.1
Colombie-Brit.	492	1,076	22.3	19.4	5.5	8.3	25.0	22.4
Yukon et T.N.O.	299	674	23.5	18.2	11.8	18.2	11.8	11.4
CANADA	455.9	1,059	18.8	18.1	6.2	8.9	24.5	1.4

*Y compris les transferts de fonds fédéraux, provinciaux et locaux.

Source: Statistique Canada, 13-213, Comptes économique provinciaux, 1964-1979.

Annexe C

Liste des témoins qui se sont présentés devant le Comité

N° de fascicule	Date	Témoïn
<i>Troisième session, trentième Parlement, 1977-78</i>		
3	21 février 1978	(Ministère de l'Expansion économique régionale) L'Honorable Marcel Lessard, ministre M. J. D. Love, sous-ministre
4	23 février 1978	(Ministère de l'Expansion économique régionale) M. J. D. Love, sous-ministre M. J. D. Collinson, sous-ministre adjoint (Région de l'Ouest)
<i>Quatrième session, trentième Parlement, 1978-79</i>		
	7 novembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, planification et coordination, ministère de l'Expansion économique régionale.
	9 novembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, planification et coordination, ministère de l'Expansion économique régionale.
3	21 novembre 1978	M. Richard Higgins, président, Development Planning Associates
5	23 novembre 1978	M. T. J. Courchene, département des sciences économiques, Université de Western Ontario
	5 décembre 1978	Réunion de caractère privé et confidentiel, avec M. J. D. Love, sous-ministre, ministère de l'Expansion économique régionale
	7 décembre 1978	M. Benjamin Higgins, département des sciences économiques, Université d'Ottawa

N° de fascicule	Date	Témoign
7	6 février 1979	(Représentant le Conseil économique du Canada) Madame Sylvia Ostry, présidente M. D. W. Slater, directeur M. N. M. Swan, directeur, groupe d'études régionales
8	8 février 1979	(Représentant l'Institut de recherche C. D. Howe) M. Carl E. Beigie, président et directeur général M ^{me} . Judith Maxwell, directrice, Analyse des politiques M ^{me} . Caroline Pestieau, Chef de projet, Accent Québec
9	20 février 1979	M. James Fleck, professeur invité des Études canadiennes en administration des affaires et en administration publique, Université Harvard
10	22 février 1979	M. John D. Godfrey, président et vice-recteur, Université de King's College
13	22 mars 1979	M. T. Kent, président et directeur général, Sydney Steel Corporation

Première session, trente et unième Parlement, 1979

5	4 décembre 1979	(Représentant le Conseil économique du Canada) Madame Sylvia Ostry, présidente M. D.W. Slater, directeur M. R. Lévesque, directeur M. H. Bert Waslander, directeur, Chef de projet, seizième révision annuelle
---	-----------------	--

Première session, trente-deuxième Parlement

2	27 mai 1980	M. I.A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances
3	29 mai 1980	M. G.K. Bouey, Gouverneur, Banque du Canada
4	3 juin 1980	(Représentant le ministère des Transports) M. J. Charron, sous-ministre adjoint, Coordination M. N.G. Mulder, sous-ministre adjoint, Planification stratégique

N° de fascicule	Date	Témoign
5	5 juin 1980	M. E. Farquhar, directeur général, Relations gouvernementales, industrielles et internationales M. R.J. Marsham, administrateur adjoint, Administration canadienne des transports de surface (Représentant l'Institut de recherche C.D. Howe)
6	19 juin 1980	M. Carl E. Beigie, président et directeur général Mme Wendy Dobson, économiste principal M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale du Canada
7	15 juillet 1980	(Représentant le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources) M. M.A. Cohen, sous-ministre M. Ross Toombs, conseiller principal, Coordination de la politique énergétique
9	17 juillet 1980	(Représentant l'Alberta Gas Trunk Line Company) M. S.R. Blair, président et administrateur en chef (Représentant la Société Shell du Canada) M. C. W. Daniel, président et directeur général M. Z. Peter Pokrupa, conseiller en questions économiques
10	21 octobre 1980	(Représentant la province du Nouveau-Brunswick) M. Arthur C. Parks, secrétaire adjoint auprès du cabinet de politique économique, secrétariat du cabinet M. J. P. Blanchard, sous-ministre, Commerce et Développement M. F. J. Arsenault, directeur général de la société d'aménagement communautaire
11	23 octobre 1980	(Représentant le ministère des Finances) M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint M. J. H. Lynn, directeur général, direction des Relations fédérales-provinciales
12	4 novembre 1980	(Représentant le ministère de l'Expansion économique régionale) L'Honorable Pierre De Bané, ministre M. Robert C. Montreuil, sous-ministre

N° de fascicule	Date	Témoign
13	6 novembre 1980	(Représentant la Commission des Conférences du Canada) M. James Nininger, président M. Thomas Maxwell, vice-président et économiste en chef M. Peter Gusen, directeur, prévisions économiques régionales
16	20 novembre 1980	(Représentant le département d'État au développement économique) L'Honorable H. A. Olson, ministre d'État M. G. F. Osbaldeston, secrétaire M. F. J. Chambers, sous-secrétaire, Élaboration de la politique
17	2 décembre 1980	L'Honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances M. H. J. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances
18	4 décembre 1980	L'Honorable Richard Hatfield, Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick
19	9 décembre 1980	M. S. R. Blair, président et directeur général, Nova—An Alberta Corporation
20	11 décembre 1980	(Représentant le Conseil économique du Canada) M. D. W. Slater, président M. L. W. Copithorne, directeur du Newfoundland Reference
21	10 février 1981	M. N.H. Lithwick, département des sciences économiques, Université Carlton
22	12 février 1981	(Représentant le ministère des Finances) M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint M. J.H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale. M. D.H. Clark, directeur adjoint, Direction des relations-fédérales-provinciales

N° de fascicule	Date	Témoign
23	24 février 1981	(Représentant le ministère de l'Industrie et du Commerce L'Honorable Herb Gray, ministre M. T.S. Czarski, directeur, Directorat de la planification intégrée M. R. Butler, directeur intérimaire, Directorat de la planification de la politique
24	26 février 1981	M. John Frank, président, R.L Crain et président du Comité du climat des affaires de l'Association des manufacturiers canadiens M. L. Thibault, vice-président exécutif, Association des manufacturiers canadiens
25	12 mars 1981	Professeur R.I. McAllister, directeur, Programme des perspectives d'emploi régionales de l'Institut de recherches politiques, Halifax, N.E.
27	17 mars 1981	M. Gerald D. Hobbs (ex-président de COMINCO Ltée)
30	31 mars 1981	Professeur K. Hay, département des sciences économiques, Université Carleton
31	2 avril 1981	Professeur John Helliwell, département des sciences économiques, Université de Colombie-Britannique
33	14 avril 1981	(Représentant le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins) M. Alfred Rouleau, président M. André Morin, conseiller auprès du président pour les affaires gouvernementales
39	11 juin 1981	Professeur David McQueen, département des sciences économiques, Collège Glendon, Université York
40	16 juin 1981	(Représentent la province de Terre-Neuve) L'Honorable M. John F. Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor de Terre-Neuve M. Cyril S. Aberly, sous-ministre, secrétariat des Affaires intergouvernementales M. David G. Norris, sous-ministre, ministère des Finances.



If undelivered, return COVER ONLY to.
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, November 4, 1982

Issue No. 62

Complete Proceedings on:

Bill C-128, "An Act to provide supplementary borrowing authority (No. 2)" for the fiscal year 1982-83

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 4 novembre 1982

Fascicule n° 62

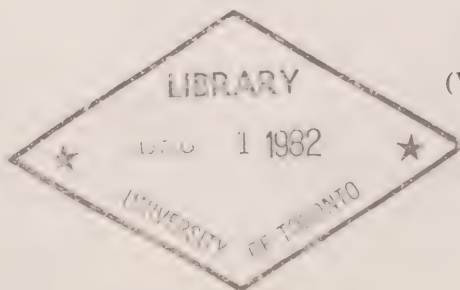
Seul et unique fascicule concernant:

Le projet de loi C-128, «Loi n° 2 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire» pour l'année financière 1982-83

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Olson
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Olson
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, November 3, 1982:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill C-128, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority (No. 2)", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 3 novembre 1982:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le Bill C-128, intitulé: «Loi n° 2 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois, sur division.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 4, 1982
(60)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:45 a.m. to consider Bill C-128, "An Act to provide supplementary borrowing authority (No. 2)" for the fiscal year 1982-83.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Hicks, Phillips. (8)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: Mr. Jeff Greenberg from the Parliamentary Centre.

Appearing:

The Honourable Paul Cosgrove, P.C., Minister of State for Finance.

From the Department of Finance the following witnesses were heard:

Mr. Bernard Drabble, Associate Deputy Minister;

Mr. Gordon King, Director, Capital Markets Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. P. M. Smith, Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

The Committee agreed to report Bill C-128, "An Act to provide supplementary borrowing authority (No. 2)" for the fiscal year 1982-83 without amendment.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 NOVEMBRE 1982
(60)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier le projet de loi C-128, «Loi n° 2 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire» pour l'exercice financier 1982-1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Hicks, Phillips. (8)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Aussi présent: M. Jeff Greenberg, du Centre parlementaire.

Comparaît:

L'honorable Paul Cosgrove, C.P., ministre d'État du ministère des Finances.

Les témoins suivants, du ministère des Finances, sont entendus:

M. Bernard Drabble, sous-ministre associé;

M. Gordon King, directeur, Division des marchés des capitaux, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. P. M. Smith, directeur, Division de l'analyse économique, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique.

Le Comité convient de faire rapport du projet de loi C-128, «Loi n° 2 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire» pour l'année financière 1982-1983, sans modification aucune.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

November 4, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-128, "An Act to provide supplementary borrowing authority (No. 2)" has in obedience to the order of reference of Wednesday, November 3, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 4 novembre 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel on a renvoyé le Projet de loi C-128 intitulé: «Loi n° 2 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 3 novembre 1982, examiné ledit Projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. EVERETT

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 4, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-128, to provide supplementary borrowing authority (No. 2) for the fiscal year 1982-83, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, Bill C-128, to provide supplementary borrowing authority, has been referred to the Standing Senate Committee on National Finance. We are honoured to have with us today the Honourable Paul Cosgrove, Minister of State for Finance. He is accompanied by some old friends of ours, Mr. Bernard Drabble, Associate Deputy Minister; Mr. Gordon King, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Capital Markets Division; and Mr. Philip Smith, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Fiscal Policy Division.

I understand that Mr. Cosgrove has prepared an opening statement. Would you like to proceed, Mr. Minister?

The Honourable Paul Cosgrove, P.C., Minister of State for Finance: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank honourable senators for the opportunity to join you in your review of the supplementary borrowing authority bill.

As honourable senators will know, this bill received passage through the House of Commons on Tuesday evening. Committee discussion in the house consisted of a mere three raps of the gavel, so my notes say. I do not expect that the Senate committee discussions will be quite as brief as that. I hope, however, that honourable senators will be able to deal with the bill in their traditionally thorough and quick manner. I would normally be attending a cabinet meeting this morning but, because I would like to see this matter concluded, I did look forward to accepting the opportunity to be here with honourable senators today. I am well aware of the detailed, careful manner in which the Senate committee examines legislation from my experience in my former portfolio of housing. For this reason there are, as you have indicated, Mr. Chairman, officials of the department here to answer questions.

Before beginning the questioning, I want to outline some of the main provisions of the bill before us today. The Financial Administration Act stipulates that statutory borrowing authority must be obtained from Parliament before a government can increase its outstanding debt. The bill currently before the Senate seeks additional borrowing authority of \$4 billion for the current, 1982-83, fiscal year. As honourable senators will recall, so far this fiscal year the government has obtained parliamentary approval for a total of \$17.1 billion of borrowing authority. This amount is equal to the financial requirements forecast for the year 1982-83 in the budget presented in June.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 4 novembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial Permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi C-128 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire (n° 2) pour l'exercice financier 1982-1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été chargé d'examiner le projet de loi C-128 attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire. Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui l'honorable Paul Cosgrove, ministre d'État (Finances), qui est accompagné de MM. Bernard Drabble, sous-ministre associé; Gordon King, directeur de la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division des marchés des capitaux; et Philip Smith, directeur, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division de l'analyse économique, tous deux de vieux amis.

Je crois savoir que M. Cosgrove désire faire une déclaration préliminaire. Voulez-vous prendre la parole, monsieur le ministre?

L'honorable Paul Cosgrove, c.p., ministre d'État (Finances): Merci, monsieur le président. Je voudrais vous remercier, honorables sénateurs, de m'avoir donné l'occasion de me joindre à vous pour examiner le projet de loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Comme vous le savez, ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes mardi soir. D'après mes notes, les discussions en comité se sont résumées à trois petits coups de marteau du président. Je ne m'attends pas à ce que les discussions du Comité sénatorial soient aussi brèves. J'espère, toutefois, que les honorables sénateurs seront en mesure d'étudier le projet de loi avec la même minutie et rapidité qu'on leur connaît. Je devrais, normalement, être en train d'assister à une réunion du Cabinet ce matin, mais, parce que j'aimerais cette affaire réglée, j'attendais impatiemment l'occasion de me joindre aux honorables sénateurs aujourd'hui. D'après mon expérience d'ancien ministre de l'habitation, je suis conscient du soin avec lequel le Comité du Sénat étudie les projets de loi. C'est pour cette raison, comme vous l'avez indiqué monsieur le président, qu'il y a parmi nous des fonctionnaires du ministère, prêts à répondre à vos questions.

Avant de passer aux questions, je voudrais toutefois vous expliquer certaines des principales dispositions du projet de loi à l'étude. La Loi sur l'administration financière stipule qu'un gouvernement doit obtenir du Parlement un pouvoir d'emprunt statutaire avant d'accroître sa dette existante. Le projet de loi dont est actuellement saisi le Sénat demande l'autorisation d'emprunter 4 milliards de dollars supplémentaires pour l'exercice financier 1982-1983. Comme les honorables sénateurs se souviendront, le gouvernement a obtenu cette année l'autorisation d'emprunter au total 17,1 milliards de dollars. Ce montant correspond aux besoins financiers prévus pour l'année 1982-1983 dans le budget déposé en juin.

[Text]

The \$17.1 billion borrowing authority is made up of the following: \$3.5 billion of unused borrowing authority carried forward from earlier years; \$6.6 billion of authority for the year 1982-83, provided by Bill C-111; and \$7 billion supplementary authority provided in Bill C-125. The \$17.1 billion of borrowing authority already granted is the equivalent, as I have said, of the financial requirements projected in the June budget. I am sure that honourable senators are aware that the financial requirements for 1982-83 have been increased to around \$22.2 billion, as was indicated by the Minister of Finance in his statement last week. The major share of the increase in the financial requirements was due to the increase in budgetary deficit resulting from, of course, the downturn in the economy—which is not singular to the Canadian economy—since June. As a result of the unanticipated turnaround or weaknesses in the economy, revenue estimates have fallen by \$3 billion since June, while outlays have increased by slightly more than \$1 billion. Most of the remainder of the increase in the financial requirements is due to the increase in the deficit in the unemployment insurance fund.

In view of the \$5.1 billion increase in the financial requirements for 1982-83 since June, the government is required to enter into a larger debt program. This is the reason we are seeking additional borrowing authority at this time. However, the additional \$4 billion sought in the present bill will provide the government with the total borrowing authority for this fiscal year of \$21.1 billion, which is less than the \$22.2 billion financial requirements we are now projecting. Furthermore, foreign borrowing, excluding the use of the standby lines of credit, has, on balance, already used some \$9 billion of the borrowing authority provided in the fiscal year.

Therefore, I would bring to the attention of honourable senators the statement of the minister in the house, when he presented the estimates, that further borrowing authority would be required before the end of the fiscal year. The minister stated that he intended to present a budget in the house in early '83, and at that time he would review the fiscal situation and would seek additional borrowing authority as required.

I will not dwell any further upon my statement, honourable senators. Having made those few comments, we would like to open the floor to questions. The Minister of Finance, in his opening comments to the House of Commons, indicated the number of days in which he had been engaged in his new portfolio. I might say that I have been engaged in this portfolio assisting the Minister of Finance and a large area of government for approximately a month, and I say with no hesitation that I, too, am very glad that the officials from the department are here today.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Senator Flynn?

Senator Flynn: Thank you, Mr. Chairman.

I believe that the minister has answered the question that I raised yesterday, that is, whether additional borrowing authority would be required. I believe the minister has indicated that we will know when the Minister of Finance presents a new budget early next year. Is that correct?

Hon. Mr. Cosgrove: That is correct, senator.

[Traduction]

Le pouvoir d'emprunt de 17.1 milliards se décompose comme suit: un pouvoir d'emprunt non utilisé de 3.5 milliards reporté des années précédentes; un pouvoir d'emprunt de 6.6 milliards, pour l'exercice financier 1982-1983, autorisé par la loi C-111; et un pouvoir d'emprunt supplémentaire de 7 milliards autorisé par la loi C-125. Le pouvoir d'emprunt de 17.1 milliards déjà autorisé correspond, comme je l'ai déjà dit, aux besoins financiers prévus dans le budget de juin. Je suis sûr que les honorables sénateurs sont conscients du fait que les besoins financiers pour l'exercice 1982-1983 sont passés à 22.2 milliards environ, comme l'a signalé la semaine dernière le ministre des Finances. La hausse enregistrée au chapitre des besoins financiers s'explique en partie par l'augmentation du déficit budgétaire qui est attribuable, évidemment, à un ralentissement de l'économie—situation qui n'est pas particulière au Canada—depuis le mois de juin. En raison du ralentissement imprévu de l'économie, les recettes sont diminuées de 3 milliards depuis juin, alors que les dépenses ont augmenté de 1 milliard environ. Pour le reste, cette hausse s'explique surtout par l'augmentation du déficit de la caisse d'assurance-chômage.

Puisque les besoins financiers pour 1982-1983 ont augmenté de 5.1 milliards depuis juin, le gouvernement est obligé de contracter des dettes plus importantes. C'est la raison pour laquelle nous demandons un pouvoir d'emprunt supplémentaire. Les 4 milliards supplémentaires que nous tentons d'obtenir par l'entremise de ce projet de loi fourniront au gouvernement un pouvoir d'emprunt totalisant 21.1 milliards, somme qui est inférieure à celle de 22.2 milliards que nos projections nous indiquent. En outre, si l'on fait abstraction des lignes de crédit disponibles, le gouvernement a déjà utilisé quelque 900 millions de son pouvoir d'emprunt pour l'exercice financier afin de rembourser des emprunts contractés à l'étranger.

En conséquence, j'aimerais attirer l'attention des honorables sénateurs sur la déclaration qu'a faite le ministre à la Chambre en présentant ses prévisions budgétaires, à savoir qu'un pouvoir d'emprunt supplémentaire serait nécessaire avant la fin de l'exercice financier. Le ministre a déclaré qu'il envisageait de présenter un budget à la Chambre au début de 1983, et qu'à ce moment-là il serait en mesure d'analyser la situation financière du pays et de demander, au besoin, un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Je ne désire pas m'attarder davantage sur ce point, honorables sénateurs. Après ces quelques commentaires, nous sommes prêts à répondre à vos questions. Dans sa déclaration préliminaire à la Chambre des communes, le ministre des Finances nous a indiqué depuis combien de temps il était chargé de son nouveau portefeuille. Il y a près d'un mois que je m'occupe de ce portefeuille et que je travaille pour le ministre des Finances et de nombreux secteurs du gouvernement. Je puis ajouter, sans aucune hésitation, que je suis très heureux de voir que des fonctionnaires du ministère se sont joints à nous aujourd'hui.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: Merci, monsieur le président.

Je crois que le ministre a répondu à ma question d'hier, à savoir si un pouvoir d'emprunt supplémentaire sera nécessaire. Je crois que le ministre a indiqué que nous le saurons lorsque le ministre des Finances présentera un nouveau budget au début de l'année prochaine. Est-ce exact?

L'honorable M. Cosgrove: C'est exact, sénateur.

[Text]

Senator Flynn: You have no specific or projected figure in mind?

Hon. Mr. Cosgrove: No, I have not, nor did the Minister of Finance address it with any particulars.

Senator Flynn: I raised another point in our debate yesterday. In these borrowing authority bills, you ask Parliament to authorize you to borrow an additional sum of so much, and that is coupled with the idea that the present unused borrowing authority would lapse at the end of the fiscal year. It seems to me that, for Parliament and the public in general, the idea would be to say that the government is authorized to increase its general debt by a certain amount. We should know what is the present debt of the government.

I think that for several years now, when a bond issue comes to maturity, the government simply borrows the amount to repay the loan, and so continues. In other words, the practice has been to use the borrowing authority, and it then stays there indefinitely because you always borrow to repay it. With the legislation as it is, therefore, we do not know the real picture.

It seems to me that the way it should be done is that the government should be authorized to increase its debt by so much to so much, so that we know exactly where we stand. I was wondering if your officials could give some consideration to that change in the wording of the bill so that it can be more explicit, and more easily understood by Parliament and by the public at large.

Hon. Mr. Cosgrove: Senator, I would ask Mr. Drabble to respond to your question. I could make two observations, the first of which is that yes, it is a succinct, brief bill which is before us. It does carry a provision that unused authority will lapse at the end of the year, if it is not used. I do recall, however, in the statement made by the Minister of Finance to the house on Wednesday of last week, that he did address the fiscal stance and the fiscal posture so that, going through the statement, you would see those pictures. Though I do admit that the bill is short, I think that it has to be read in conjunction with the minister's explanation.

Mr. Drabble, would you like to comment?

Mr. Bernard Drabble, Associate Deputy Minister, Department of Finance: Mr. Chairman, I think the minister has certainly confirmed the impression of the honourable senator. As the honourable senator was pointing out, the borrowing authority concept is a net one, so that if there is, in effect, a re-funding of a maturing issue by a new issue and the amounts are the same, the result is zero as far as the borrowing authority is concerned. Therefore, the borrowing authority, to generalize, is equivalent to the net increase in the outstanding debt. Mr. King, who perhaps has the figures with him, can give an indication of what this increase means in terms of the outstanding debt of the Government of Canada.

Senator Flynn: I believe that I know the outstanding debt, but I find it rather ironic to see that you take the precaution of

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous n'avez aucun chiffre précis ou prévision en tête?

L'honorable M. Cosgrove: Non, d'ailleurs le ministre des Finances n'a donné aucun détail à cet égard.

Le sénateur Flynn: J'ai soulevé un autre point lors de notre débat d'hier. Dans ces projets de loi sur le pouvoir d'emprunt, vous demandez au Parlement de vous donner l'autorisation d'emprunter une somme supplémentaire, tout en sachant que le pouvoir d'emprunt actuel non utilisé sera annulé à la fin de l'exercice financier. Il me semble que, dans l'intérêt du Parlement et du grand public, il serait plus juste de dire que le gouvernement est autorisé à accroître sa dette d'un certain montant. Nous aimerions savoir quelle est la dette actuelle du gouvernement.

Depuis plusieurs années maintenant, lorsque des émissions d'obligations arrivent à échéance, le gouvernement contracte tout simplement un nouvel emprunt pour rembourser le prêt, ainsi de suite. En d'autres termes, vous utilisez votre pouvoir d'emprunt qui persiste indéfiniment puisque vous êtes obligés de contracter de nouveaux emprunts pour le rembourser. Avec la façon dont le projet de loi est rédigé, nous ignorons la situation réelle.

Il me semble que le gouvernement ne devrait être autorisé à augmenter sa dette que de tant à tant, pour que nous sachions exactement où nous en sommes. Je me demande si vos fonctionnaires seraient prêts à changer le libellé du projet de loi de façon à le rendre plus explicite et permettre au Parlement et au grand public de mieux en saisir le contenu.

L'honorable M. Cosgrove: Sénateur, M. Drabble est mieux placé par répondre à votre question. Je n'ai que deux commentaires à faire: d'une part, il est vrai que ce projet de loi est très bref. Il contient toutefois une disposition voulant que tout pouvoir d'emprunt non utilisé expirera à la fin l'exercice financier. Dans la déclaration qu'il a faite à la Chambre mercredi dernier, le ministre des Finances a abordé la question de l'attitude et de la position du gouvernement en matière financière de sorte que, si vous lisez cette déclaration, vous avez une idée de la situation actuelle. Bien que je doive admettre que le projet de loi est bref, il doit être lu parallèlement à l'explication du ministre.

Monsieur Drabble, avez-vous des commentaires?

M. Bernard Drabble, sous-ministre associé, ministère des Finances: Monsieur le président, la déclaration du ministre confirme certes l'opinion émise par le sénateur. Comme le sénateur le signalait, le pouvoir d'emprunt s'exprime en chiffres nets; de sorte que si une obligation échue doit être remboursée au moyen d'une nouvelle émission et que si les sommes sont identiques, le solde est nul. De façon plus générale, le pouvoir d'emprunt est égal à l'augmentation nette enregistrée dans la dette active. M. King, qui a peut-être les chiffres ici, peut nous expliquer ce que signifie cette augmentation par rapport à la dette active du gouvernement du Canada.

Le sénateur Flynn: Je connais déjà le montant de la dette active, mais je trouve paradoxal de votre part de prendre le

[Text]

saying that unused authority would lapse at the end of the fiscal year, whereas used authority that we have been granted 50 or 60 years ago can continue simply by borrowing again to repay. That is my point. It seems a bit silly and I cannot see why you do not say that the government is authorized to add to its present used borrowing authority the sum of, let us say, \$4 billion, as in this case. Then we would know exactly where we are. It seems to me that it is rather hypocritical to speak of lapsing authority when used authority can be used over again indefinitely.

Mr. Gordon King, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Capital Markets Division, Department of Finance: What the honourable senator is suggesting is a system which, it seems to me, is similar to what I understand is used in the United States, where, instead of having borrowing authority which is an increment—here we use an increment to the debt—in the U.S. system they have a debt ceiling, which is an absolute number.

Senator Flynn: That would be the equivalent.

Mr. King: In practice, I think both systems can be made to come out to the same thing. Perhaps it is more a question of exposition and understanding. The way it is done now really follows from the structure of the Financial Administration Act and from the way various clauses of the Financial Administration Act are worded.

Senator Flynn: Yes, but in the United States, in order to increase the ceiling a certain procedure must be followed, whereas in Canada, we only require an act of Parliament, as it is presently done.

Mr. King: In the United States, they are dealing with the Congress. Perhaps the difference is simply embodied in the two different systems. Congress is not necessarily controlled by the party of the executive.

Senator Flynn: I do not know if what you are saying is really relevant to my question. I question the wording that has been used in these borrowing authority bills over the years. It seems to me that it should be changed in order to reflect a more concrete and visible situation.

Mr. King: I understand your point and I will raise it with the lawyers who did the legislative drafting. My suspicion is that it may be because of problems that might arise because of other things in the Financial Administration Act. I will raise it.

Senator Flynn: If there are we can look at it.

The Chairman: I should like to raise this for my own clarification. I can understand with respect to roll-overs that what you need is authority for new borrowing. What happens if you run a cash surplus in the year when you decide to run down?

Mr. King: That is the difference between the debt ceiling of this system. I think in 1971 and 1972 the government did run a surplus and paid down the debt, but the debt just goes down and then you need more borrowing authority to increase it.

[Traduction]

soin d'affirmer que tout emprunt non utilisé serait annulé à la fin de l'exercice financier alors que vous pouvez continuer à utiliser le pouvoir que nous vous accordons depuis 50 ou 60 ans pour emprunter de l'argent à nouveau et rembourser votre dette. Voilà ce que je pense. Je trouve cela un peu ridicule et je ne vois pas pourquoi vous n'avouez pas que le gouvernement est autorisé à augmenter son pouvoir d'emprunt utilisé de, disons, 4 milliards comme dans ce cas-ci. Nous saurions alors à quoi nous en tenir. Il me semble un peu hypocrite de parler de pouvoirs provisoires, alors que l'on peut les utiliser indéfiniment.

M. Gordon King, directeur, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division des marchés des capitaux, ministère des Finances: Ce que propose l'honorable sénateur, c'est un système qui, à mon sens, est analogue à celui utilisé je crois aux États-Unis: au lieu d'utiliser un pouvoir d'emprunt qui constitue un accroissement—ici nous augmentons la dette—le système américain comporte un plafond à la dette, qui lui est un chiffre absolu.

Le sénateur Flynn: Cela revient au même.

M. King: Je pense en effet que, dans la pratique, les deux systèmes peuvent revenir au même. C'est peut-être davantage une question de clarté et de compréhension. La façon de procéder actuelle découle, en fait, de la structure de la Loi sur l'administration financière et du libellé de diverses clauses de cette loi.

Le sénateur Flynn: Oui, mais aux États-Unis, pour relever le plafond de la dette, il faut suivre une méthode précise, tandis qu'au Canada, il suffit d'une loi du Parlement, comme c'est actuellement le cas.

M. King: Aux États-Unis, il y a le Congrès. La différence tient peut-être tout simplement au fait que l'on a recours à deux systèmes distincts. Au Congrès, le parti de l'exécutif n'a pas nécessairement la majorité.

Le sénateur Flynn: Je me demande si ce que vous venez de dire a vraiment un rapport avec ma question. Ce que je remets en question, c'est le libellé adopté au fil des ans pour ces projets de loi attribuant un pouvoir d'emprunt. Je pense qu'il devrait être modifié afin de donner une image plus concrète et claire, de la situation.

M. King: Je comprends votre point de vue et j'en parlerai aux légistes qui rédigent ces projets de loi. Je soupçonne que ce problème tient à d'autres éléments de la Loi sur l'administration financière dont il leur faut tenir compte. Je leur demanderai leur avis.

Le sénateur Flynn: Si c'est le cas, nous pourrions en discuter.

Le président: Je voudrais un éclaircissement. Je comprends que vous ayez besoin de nouveaux emprunts à des fins de refinancement. Que se passe-t-il si vous enregistrez un excédent de trésorerie une année où vous décidez d'utiliser tous vos pouvoirs de dépenser?

M. King: C'est là que réside la différence entre le système de plafond aux dépenses et notre propre système. Je pense qu'en 1971 et en 1972, le gouvernement a effectivement enregistré

[Text]

The Chairman: Where would the authority for saying that arise? Presumably in the Financial Administration Act. What is the specific clause? It seems to me with respect to the issue Senator Flynn raised that possibly there is an implied new borrowing authority for the amount of the paydown.

Mr. King: Perhaps I answered too quickly. I will check. I will have to consult with the legal advisers.

The Chairman: It is an interesting point which goes to the issue of parliamentary control over the amount of borrowing. Perhaps it would be worth while if you had a look at the point and gave us your view of your authority in that situation, where in fact the cash surplus is used to pay down the debt.

Mr. King: I think that would amount to interaction between the Financial Administration Act and the existing borrowing authority bill if there was one at that time.

The Chairman: It would be an interaction?

Mr. King: I think that is what it would be, but I am not a lawyer.

The Chairman: Perhaps you can examine that and let us have some information. We would appreciate it.

Mr. King: Certainly.

Senator Balfour: I wonder if I am correctly interpreting Exhibit 2 in the accounts. It would appear there was an advance by the Government of Canada to Petro-Canada during the period 1978 to 1982 totalling approximately \$1.079 billion. I am curious to know on what terms these funds are advanced. What are the terms of payment? There are, presumably, some at least national interest charges. Can you give us some more details on that?

Mr. Philip Smith, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Fiscal Policy Division, Department of Finance: To my knowledge, the advances to PetroCan have all been in the form of equity. I am not aware of any loans we have made to PetroCan. Are you referring to the current fiscal year?

Senator Balfour: Perhaps it is in the form of what may be called an investment. It is a non-budgetary transaction under loans, investments and advances. Possibly if it is in the form of equity it is considered to be an investment. I am looking at 1978.

Mr. Smith: I would have to check that to be 100 per cent sure, but I believe those amounts are in fact equity investment in PetroCan rather than loans. The government has been advancing money to PetroCan, as you know, to facilitate the acquisition of oil companies. I did check these before I came, and my understanding from my staff is that no loans have been made to PetroCan, and these figures here are investments by the government in PetroCan as an equity injection.

The Chairman: Do you have that exhibit?

[Traduction]

un excédent et a réduit sa dette; mais alors celle-ci diminue et il faut de nouveaux pouvoirs d'emprunt pour l'augmenter.

Le président: Sur quoi vous fondez-vous? Probablement sur la Loi sur l'administration financière. Je me demande de quel article en particulier il s'agit? Il me semble qu'en ce qui concerne la question soulevée par le sénateur Flynn, il y a implicitement un nouveau pouvoir d'emprunt correspondant au montant du paiement.

M. King: J'ai peut-être répondu trop rapidement. Je vérifierai. Il faudra que je consulte les conseillers juridiques.

Le président: Il s'agit d'une question intéressante qui, en fait, soulève celle du contrôle qu'exerce le Parlement sur le montant des emprunts. Il vaudrait peut-être la peine que vous étudiez la question et que vous nous fassiez part de votre opinion sur vos pouvoirs dans ces situations où, en fait, l'excédent de trésorerie sert à réduire la dette.

M. King: Je pense qu'il s'agit d'une interaction entre la Loi sur l'administration financière et le projet de loi sur le pouvoir d'emprunt supplémentaire s'il en existait un à ce moment-là.

Le président: Y aurait-il interaction?

M. King: Je pense que oui, mais je ne suis pas avocat.

Le président: Vous pourriez peut-être étudier la question et nous faire part des résultats. Nous vous en saurions gré.

M. King: Certainement.

Le sénateur Balfour: Je me demande si j'interprète correctement la pièce 2 des Comptes. Il semblerait que le gouvernement du Canada ait versé une avance d'environ 1,079 milliard à Petro-Canada pendant la période 1978 à 1982. Je serais curieux de savoir de quelle façon ces fonds ont été avancés. Quelles sont les modalités de paiement? Il y a sans doute des frais d'intérêt au moins nominaux. Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet?

M. Philip Smith, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division de la politique fiscale, ministère des Finances: A ma connaissance, les avances versées à Petro-Canada ont toutes été effectuées sous la forme de participation au capital. Que je sache, nous n'avons consenti aucun prêt à Petro-Canada. Parlez-vous de l'année financière en cours?

Le sénateur Balfour: Il s'agit peut-être de ce que l'on pourrait appeler un placement. Il s'agit d'une transaction non budgétaire au Compte des prêts, dotations en capital et avances. S'il s'agit d'une participation au capital, peut-être est-elle considérée comme un investissement. Je parle de 1978.

M. Smith: Il faudrait que je vérifie pour être absolument sûr, mais je pense que ces chiffres représentent en fait une participation du capital et non des prêts. Comme vous le savez, le gouvernement a avancé des fonds à Petro-Canada pour faciliter l'acquisition de sociétés pétrolières. J'ai vérifié cette question avant de venir. D'après les recherches, aucun n'a été consenti à Petro-Canada à titre d'injection de capitaux.

Le président: Avez-vous cette pièce?

[Text]

Mr. Smith: I have it here, yes.

The Chairman: It is Table 1.4 from the Public Accounts.

Senator Balfour: If I understand correctly, if one were to examine the balance sheet and operating statement of Petro-Canada, the taxpayers of Canada have over \$1 billion investment in shares and the operating statement would reflect no charge to Petro-Canada for the use of that money.

Mr. Smith: That is right. Of course, to the extent that PetroCan made a profit and remitted the profit to the government in the form of dividends there would be some implicit return on the investment.

Senator Balfour: Has Petro-Canada remitted dividends to the government?

Mr. Smith: I do not know.

The Chairman: I can say with some certainty they have not. Would these amounts under loans, investments and advances be the special tax on the pump price to finance the acquisition of Petrofina?

Mr. Smith: I believe those amounts are netted out on loans, investments and advances and treated within the special purpose accounts. If you have a copy of the 1981 public accounts I could refer you to a table that shows that.

If you look at page 7.8 in Volume I under loans, investments and advances, you will see that in the fiscal year 1981-82 a sum of \$711 million was loaned to PetroCan, but that that was fully offset by the amount recorded as an investment in the Canadian ownership account, so it netted off to zero. That is the way we have treated the accounting. It is recorded there to show that that is an amount flowing to PetroCan, but the source of the funds is similarly accounted for in the special purpose accounts.

The Chairman: One wonders why the government would take capital stock in the form of common shares and preferred shares and then add loans to it as well and debit the loans to the ownership account.

Mr. Smith: The ownership account money is available for the acquisition of other oil companies, but the initial capital for PetroCan, I understand, was an equity from the government.

The Chairman: So the approximate \$700 million that you mentioned as going to the Canadian ownership account, is the amount attributable to the takeover tax.

Mr. Smith: That's right.

Senator Frith: "Ownership" in that sense means for Petro-Canada to acquire additional ownership, and not "ownership" in the sense of ownership of the equity in government. The ownership in that case is referring to Petro-Canada increasing its ownership.

[Traduction]

M. Smith: Oui, je l'ai ici.

Le président: Il s'agit du Tableau 1.4 des Comptes publics.

Le sénateur Balfour: Si je comprends bien, d'après le bilan et le rapport d'exploitation de Petro-Canada, les contribuables du Canada ont investi plus de 1 milliard en actions et le rapport d'exploitation ne reflèterait aucun frais pour l'utilisation de ces fonds par Petro-Canada.

M. Smith: C'est exact. Évidemment, dans la mesure où Petro-Canada réaliserait un bénéfice et le verserait au gouvernement sous forme de dividendes, il y aurait rendement implicite de l'investissement.

Le sénateur Balfour: Petro-Canada a-t-il versé des dividendes au gouvernement?

M. Smith: Je ne sais pas.

Le président: Je suis assez certain qu'elle ne l'a pas fait. Ces sommes, figurant au compte des prêts, dotations en capital et avances, représentent-elles la taxe spéciale sur l'essence servant à financer l'acquisition de Petro-Fina?

M. Smith: Je pense qu'elles sont calculées sur une base nette au compte des Prêts, dotations en capital et avances et figurent aux Comptes à fins déterminées. Si vous avez un exemplaire des Comptes publics de 1981, je pourrais vous indiquer le tableau en question.

Si vous prenez la page 7.8, à la rubrique Prêts, dotations en capital et avances, vous verrez que 711 millions ont été prêtés à Petro-Canada au cours de l'année financière 1981-1982, mais que cette somme a été totalement compensée par le montant inscrit comme investissement au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, de telle sorte que le solde net est nul. C'est de cette façon que nous avons comptabilisé ces sommes. Elles sont inscrites là pour montrer qu'il s'agit de sommes allant à Petro-Canada, mais la source des fonds est comptabilisée de la même façon aux Comptes à fins déterminées.

Le président: On se demande pourquoi le gouvernement participe au capital-actions sous la forme d'actions ordinaires et privilégiées, puis y ajoute des prêts qu'il débite du compte d'accroissement du taux de propriété canadienne.

M. Smith: Les fonds conservés au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne servent à l'acquisition d'autres sociétés pétrolières, mais, d'après ce que j'en sais, les fonds versés initialement à Petro-Canada constituaient une injection de capitaux de la part du gouvernement.

Le président: Donc, la somme d'environ 700 millions qui, selon vous, est imputée au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, est le montant attribuable à l'impôt sur les reprises.

M. Smith: C'est exact.

Le sénateur Frith: «Propriété» signifie dans ce sens que Petro-Canada peut prendre le contrôle d'autres sociétés, et non qu'elle peut effectuer une prise de participation sur des avoirs du gouvernement. Dans ce cas, on veut dire que Petro-Canada peut augmenter ses prises de participation dans d'autres sociétés.

[Text]

Mr. Smith: That's right.

The Chairman: Was that a prepayment of \$710 million, to be offset by the tax revenues, or is that the tax revenues for that particular year?

Mr. Smith: My understanding is that the money flows directly to PetroCan as we receive it under the tax, because the acquisition has already been made. This money is paying for the Petrofina acquisition, and the money is used to pay off loans that PetroCan has with the chartered banks to pay for the acquisition of Petrofina.

Senator Balfour: I am just a country boy in this maze of financing. If I were a taxpayer, how could I ascertain the total stake that I and my fellow taxpayers have in Petro-Canada, whether it is by way of advance share subscription, diversion of tax revenue, or however?

Mr. Smith: I presume that PetroCan itself publishes an annual report stating its asset and liability position. From that document you would be able to get the information you need. But I do not know that for certain, senator.

Senator Balfour: If I interpret correctly what you have said, and perhaps I didn't, approximately \$710 million of the gasoline tax has flowed to Petro-Canada.

Mr. Smith: Yes.

Senator Balfour: That would be tax revenue.

Mr. Smith: That is correct.

Senator Balfour: In addition to that, \$1.079 billion of government funds have flowed to Petro-Canada by way of share subscription. I get that figure from Public Accounts for 1981-82, Exhibit 2, Loans, Investments and Advances, Petro-Canada, 1978-82.

Senator Hicks: I am having difficulty in following this. There is a column which says "Petro-Canada, 150" for 1978. There is then a minus sign opposite the 280 in 1979, and a minus sign opposite the 80 in 1980. Then there is 440 and 129. If you add them altogether, that is 1,079; but if you add the pluses and minuses, it is only 359.

Senator Balfour: Does that mean that in 1979, \$280 million returned to the government from Petro-Canada?

Mr. Smith: That is correct. The minuses are the loans that the government makes to the company. The ones without minuses are returns of cash to the government, as is indicated in the footnote.

The Chairman: However, we will obtain the published accounts and have a look at it. So they are all advances or loans.

Senator Balfour: Mr. Chairman, I am awaiting an answer to my question.

Mr. Smith: I shall endeavour to get back to you at a later time, senator, with a more specific and detailed answer. I do not have the necessary information.

[Traduction]

M. Smith: C'est exact.

Le président: S'agissait-il d'un paiement d'avance de 710 millions devant être compensé par les recettes fiscales elles-mêmes pour cette année en particulier?

M. Smith: Les fonds sont envoyés directement à Petro-Canada à mesure que la taxe est prélevée, parce que l'acquisition a déjà été effectuée. Ces fonds servent à financer l'acquisition de Petrofina et à rembourser les prêts contractés par Petro-Canada auprès des banques à charte pour payer l'acquisition de Petrofina.

Le sénateur Balfour: Je ne connais pas grand-chose à ces projets de financement complexes. En tant que contribuable, comment pourrais-je connaître la part totale que moi-même et les autres contribuables avons dans Petro-Canada, que ce soit sous la forme d'émissions préliminaires d'actions, d'injection des recettes fiscales ou autres?

M. Smith: Je présume que Petro-Canada publie un rapport annuel de son actif et de son passif. Vous pourriez trouver les renseignements dont vous avez besoin dans ce document. Mais je n'en suis pas certain, sénateur.

Le sénateur Balfour: Si je comprends bien ce que vous venez de dire, mais je me trompe peut-être, environ 710 millions, prélevés grâce à la taxe sur l'essence, sont allés à Petro-Canada.

M. Smith: Oui.

Le sénateur Balfour: Il s'agit de recettes fiscales.

M. Smith: C'est exact.

Le sénateur Balfour: En outre, Petro-Canada a reçu un montant de 1,079 milliard \$ en crédits du gouvernement, sous forme de souscription d'actions. Je tiens ce chiffre des comptes publics de 1981-1982, Pièce 2, Prêts, Investissements et Avances, Petro-Canada, 1978-1982.

Le sénateur Hicks: J'ai des difficultés à vous suivre. Dans une colonne, on indique: «Petro-Canada, 150» pour 1978. Puis, il y a un signe moins en face de 280 en 1979, et un signe moins en face de 80 en 1980. Puis, il y a les chiffres 440 et 129. Si on les additionne, on obtient 1 079; mais si on fait le total des additions et des soustractions, on n'obtient que 359.

Le sénateur Balfour: Est-ce que cela signifie qu'en 1979, Petro-Canada a rendu 280 millions au gouvernement?

M. Smith: C'est exact. Les montants accompagnés de signes de soustraction constituent les prêts que le gouvernement consent à la société. Les autres sont les montants remboursés au gouvernement, comme l'indique la note en bas de page.

Le président: Nous obtiendrons cependant les comptes publiés et y jeterons un coup d'œil. Donc, ces montants sont tous des avances ou des prêts.

Le sénateur Balfour: Monsieur le président, j'attends une réponse à ma question.

M. Smith: Je tâcherai de vous donner une réponse plus précise et plus détaillée un peu plus tard, sénateur. Je n'ai pas les renseignements nécessaires en main.

[Text]

Senator Frith: When you say "a later time", is it an answer that will be needed before third reading, Senator Balfour?

Senator Balfour: No.

The Chairman: This would be similar to the previous question. The material will be received and distributed to members of the committee.

Hon. Mr. Cosgrove: Mr. Chairman, that is the third request for information. I assume it will be communicated to you in writing and then distributed.

Senator Phillips: I should like to ask the minister what is the total borrowing authority so far this session—not this year but this session.

Mr. King: I have the information by fiscal year, but unfortunately I do not have the information for the duration of the session.

Senator Phillips: It is in the vicinity of \$54 billion. Let us take that figure for discussion purposes. To what extent has the national debt increased since the beginning of the session?

Senator Frith: If it helps to relate your figures, the session started in April, 1980.

Mr. King: Table 27 of the Canada *Revue* provides that. There is a listing of the government debt. However, it provides more detail than I believe you want.

Mr. Smith: If I might begin an answer to your question, senator, you are asking for the amount of additional debt that the government has taken up since April, 1980.

Senator Phillips: Yes.

Mr. Smith: The gross debt of the Government of Canada, as of March 31, 1980, was \$103.626 billion. The gross debt of the government, as of March 31, 1982—which is the most recent fiscal year that has been reported—was \$134.106 billion.

Senator Hicks: As of March 31, 1982?

Mr. Smith: Yes. Since March 31 of this year—I am not sure how much we have added.

Mr. King: The borrowing authority, by and large, applies only to the increases in the marketable debt. I believe that between the marketable debt and the gross debt there are some other public accounts entries such as pension funds and other things, with which Mr. Smith is more familiar than I am.

Mr. Smith: Yes. The figure I gave you, senator, is the gross debt, the broadest measure of the government's debt, outstanding. If you wanted to refer just to the unmatured marketable debt, I could give you those figures.

Senator Phillips: It is the gross debt. Actually what I am interested in is to establish a direct relationship between the borrowing authority and the increase in the national debt.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Quand M. Smith dit «un peu plus tard», s'agit-il d'une réponse dont vous avez besoin avant la troisième lecture, sénateur Balfour?

Le sénateur Balfour: Non.

Le président: Cela se rapproche de la question précédente. Une fois les documents reçus, ils seront distribués aux membres du comité.

L'honorable M. Cosgrove: Monsieur le président, c'est la troisième fois que l'on demande des renseignements. Je présume qu'ils vous seront communiqués par écrit, puis distribués.

Le sénateur Phillips: Je voudrais demander au ministre quel est le pouvoir d'emprunt total du gouvernement jusqu'ici, pendant la session actuelle—pas cette année, mais pendant la présente session?

M. King: J'ai les renseignements par année financière, mais malheureusement pas pour la durée de la session.

Le sénateur Phillips: Le pouvoir d'emprunt est d'environ 54 milliards. Admettons que nous prenions ce montant comme base de discussion. Dans quelle mesure la dette nationale a-t-elle augmenté depuis le début de la session?

Le sénateur Frith: Si cela peut vous aider à établir un lien entre vos chiffres, la session a débuté en avril 1980.

M. King: Le tableau 27 de la *Revue* de la Banque du Canada l'indique. On y trouve une ventilation de la dette du gouvernement. Cependant, elle donne plus de détails que vous n'en désirez, si je ne me trompe.

M. Smith: Si vous me permettez de commencer à répondre à votre question, sénateur, vous demandez quel est le montant de la dette supplémentaire que le gouvernement a contractée depuis avril 1980.

Le sénateur Phillips: Oui.

M. Smith: Au 31 mars 1980, la dette brute du gouvernement du Canada s'élevait à 103 626 milliards de dollars. La dette brute du gouvernement, au 31 mars 1982—qui est l'année financière la plus récente pour laquelle nous avons des chiffres—était de 134 106 milliards de dollars.

Le sénateur Hicks: Au 31 mars 1982?

M. Smith: Oui. Depuis le 31 mars de l'année en cours—je ne suis pas sûr de combien cette somme a augmenté.

M. King: En général, le pouvoir d'emprunt ne s'applique qu'aux augmentations de la dette négociable. Je pense qu'entre la dette négociable et la dette brute, il y a certaines autres écritures dans les comptes publics, telles que les fonds de pension et autres points que M. Smith connaît mieux que moi.

M. Smith: Oui. Le chiffre que je vous ai donné, sénateur, représente la dette brute, la dette totale en souffrance du gouvernement. Si vous ne vouliez faire allusion qu'à la dette négociable non échue, je pourrais vous donner les chiffres.

Le sénateur Phillips: Il s'agit de la dette brute. En réalité, ce qui m'intéresse, c'est d'établir un rapport direct entre le pouvoir d'emprunt et l'augmentation de la dette nationale.

[Text]

Mr. Smith: I might add, senator, that while it is difficult for us to forecast what our gross debt will be at the end of the year, because it is difficult to predict our foreign exchange transactions, and just what will happen in the pension account, the net debt figure, which is the difference between gross debt and net recorded assets, is equivalent to the accumulated budgetary deficit since Confederation. If you prefer to deal with the subject from the point of view of net debt, we could derive a figure to the end of the current fiscal year using the budgetary deficit forecast in the minister's statement and adding that to the outstanding debt figure as of March 31, 1982. Would that be an attractive approach?

Senator Phillips: Yes. A certain amount of borrowing authority has been authorized in this session and I would like to know what the net debt increased by—whether it increased by 100 per cent of the borrowing authority or by 80 per cent of the borrowing authority.

Mr. Smith: Then the approach I suggested would not quite answer your question.

Mr. King: The borrowing relates only to the marketable debt but we could put a table together for you to show the amounts that have lapsed or have been cancelled since April, 1980.

Senator Phillips: I would appreciate that.

Hon. Mr. Cosgrove: Excuse me. What I understand from the conversation on the distinction that is being drawn between the gross and the net in terms of what the figure represents in each case is that the net would reflect the value of acquisition in its favour. In other words, the debt reflects an outlay of funds. That is the gross picture. The net picture would result in the balance, taking into account the value of acquisition for which the debt was used.

Mr. Smith: That is correct. It is outlined in the Public Accounts. The net recorded assets figure that I referred to, which accounts for the difference between gross debt and net debt, is comprised of the assets the government holds in its crown corporations as listed on page 2.8 in the Public Accounts. There are other items as well in the net assets, including foreign exchange accounts, as I mentioned.

Hon. Mr. Cosgrove: Did I understand you to say in response to Senator Phillips' question that the difference in the gross picture from March, 1980, to March, 1982, was the difference between \$103.626 billion and \$134.106 billion. Do you have the comparable picture insofar as net is concerned?

Mr. Smith: Yes. The government's net debt on March 31, 1980 was \$68.595 billion and on March 31, 1982 the figure was \$94.669 billion.

Senator Frith: And what do those two figures represent?

Mr. Smith: They represent the net debt outstanding of the Government of Canada which, as I said, is the gross debt less the government's financial assets.

Senator Phillips: Can the minister tell me whether it is the intention of the government to apply the principle of six-and-

[Traduction]

M. Smith: Je puis ajouter, sénateur, que s'il nous est difficile de prévoir quelle sera notre dette brute à la fin de l'année—car il est difficile de prévoir nos transactions en devises étrangères et ce qui arrivera exactement au compte des pensions—le montant de la dette nette, qui est la différence entre la dette brute et l'actif net enregistré, équivaut au déficit budgétaire accumulé depuis la Confédération. Si vous préférez aborder le sujet du point de vue de la dette nette, nous pourrions établir un montant valable jusqu'à la fin de l'année financière en cours en nous servant du déficit budgétaire prévu dans la déclaration du ministre et en l'ajoutant au montant de la dette en souffrance établi au 31 mars 1982. Cette approche vous paraît-elle intéressante?

Le sénateur Phillips: Oui. Un certain montant, au titre du pouvoir d'emprunt, a été autorisé au cours de la présente session et je voudrais savoir quelle est l'augmentation de la dette nette—si elle a augmenté de 100 p. 100, ou de 80 p. 100 du pouvoir d'emprunt.

M. Smith: Alors, l'approche que j'ai suggérée ne permettrait pas tout à fait de répondre à votre question.

M. King: L'emprunt ne concerne que la dette négociable, mais nous pourrions vous dresser un tableau indiquant les montants qui sont échus ou qui ont été annulés depuis avril 1980.

Le sénateur Phillips: Je vous en saurais gré.

L'honorable M. Cosgrove: Veuillez m'excuser. Si je comprends bien la conversation sur la distinction qui est établie entre la dette brute et la dette nette, c'est-à-dire le montant qu'elles représentent c'est que la dette nette représenterait la valeur des achats effectués en sa faveur. En d'autres termes, la dette brute représente une mise de fonds. Voilà la dette brute. La dette nette est ce qui reste, si l'on tient compte de la valeur des achats auxquels la dette a servi.

M. Smith: C'est exact. On le mentionne dans les Comptes publics. Le montant net de l'actif enregistré dont j'ai parlé, qui représente la différence entre la dette brute et la dette nette, comprend l'actif que le gouvernement détient dans ses sociétés de la Couronne énumérées à la page 2.8 des Comptes publics. L'actif net comprend également d'autres articles, y compris les comptes de devises étrangères, comme je l'ai dit.

L'honorable M. Cosgrove: Si j'ai bien compris votre réponse à la question du sénateur Phillips, la différence entre la dette brute de mars 1980 jusqu'en mars 1982, c'est la différence entre 103 626 milliards et 134 106 milliards. Est-ce que vous avez également des chiffres pour ce qui est de la dette nette?

M. Smith: Oui. La dette nette du gouvernement au 31 mars 1980 s'élevait à 68 595 milliards et, au 31 mars 1982, à 94 669 milliards.

Le sénateur Frith: Et que représentent ces deux montants?

M. Smith: Ils représentent la dette nette en souffrance du gouvernement du Canada, laquelle, comme je l'ai déjà dit, représente la dette brute moins l'actif financier du gouvernement.

Le sénateur Phillips: Le ministre peut-il me dire si le gouvernement a l'intention d'appliquer le principe des 6 et 5 p.

[Text]

five to both the request for borrowing authority and the increase in debt?

Hon. Mr. Cosgrove: Mr. Chairman, the six-and-five principle, of course, was introduced by the former Minister of Finance, Mr. MacEachen, in his June budget and he did not refer to that area of government. As I recall he talked about administered prices and that is all. Subsequently of course, the government, in statements by the Prime Minister and both Ministers of Finance has indicated that the spirit and motivation behind that initial movement to control administered prices could be followed to the benefit of all—not only in the public sector—including other governments—but also in the private sector. Indeed, last evening in another area the six-and-five principle was used in legislation in a way that was not contemplated in the original statement.

So the original statement was as to administered prices. The spirit of the six-and-five rule is to achieve a reduction in a different direction in terms of inflation.

Senator Phillips: The government could set an excellent example if it were to take up this suggestion rather than following the principle "Don't do as I do but do as I say." I respectfully recommend that policy to you.

Hon. Mr. Cosgrove: Thank you. That of course would be the objective of the government. I recall that in our discussions in preparation of the budget in November, though we did not specifically refer to the six-and-five rule, certainly the thrust of the government's policy was to reduce the deficit by some \$2 billion. The fiscal data used in the preparation of that budget indicated and the government thought that the economy would be performing in a way which would permit it to reduce its deficit, and, hence, it would be able to avoid requesting borrowing authority from Parliament. But, faced with the poor performance in the economy that I referred to in my opening remarks—that is the demands on government to meet increases in social payments under the Unemployment Insurance Program—and, of course, faced with the downturn in revenues coming to the government we believe that it is not possible or socially desirable to artificially reduce those figures at that point. But I can assure you that that is one thing that is in the government's mind. The Minister of Finance has indicated that the deficit is of major concern but he outlined the restraints and constraints that are facing the Canadian people at this time.

Senator Balfour: Mr. Chairman, last week the Auditor General tabled a report, which, in substance, alleges that the government has overestimated assets by approximately \$4 billion and underestimated liabilities by approximately \$12 billion for a total discrepancy of some \$16 billion. Would the minister and his officials respond to that allegation?

Hon. Mr. Cosgrove: I recall very well the Minister of Finance responding to that very question in the House of Commons on Monday of this week. I could give you the

[Traduction]

100 à la demande d'un pouvoir d'emprunt et à l'augmentation de la dette?

L'honorable M. Cosgrove: Monsieur le président, comme nous le savons, le principe des 6 et 5 p. 100 a été introduit par l'ex-ministre des Finances, M. McEachen, dans son budget de juin, et il n'a pas fait allusion à ce secteur du gouvernement. Si je me souviens bien, il a seulement parlé de prix administrés. Par la suite, bien entendu, le gouvernement, par la voix du premier ministre et des deux ministres des Finances, a indiqué que l'esprit et les motifs sur lesquels repose ce mouvement initial de contrôle des prix administrés, pourraient être respectés au profit de tous—non seulement du secteur public, y compris des autres gouvernements, mais également du secteur privé. Il est vrai qu'hier soir, dans une autre mesure législative, on a fait appel au principe des 6 et 5 p. 100 d'une façon qui n'avait pas été envisagée dans la déclaration originale.

Ainsi, la déclaration originale portait sur des prix administrés. La règle des 6 et 5 p. 100 vise à réduire l'inflation par un moyen différent.

Le sénateur Phillips: Le gouvernement pourrait nous donner un excellent exemple s'il mettait cette suggestion en pratique au lieu du dicton: «Ne faites pas ce que je fais, mais faites ce que je dis.» Je vous recommande respectueusement de suivre cette politique.

L'honorable M. Cosgrove: Merci. C'est certes l'objectif du gouvernement. Je me souviens que dans nos discussions préparatoires au budget de novembre, bien que nous n'ayons pas fait expressément allusion à la règle des 6 et 5 p. 100 le gouvernement avait certainement pour politique de réduire le déficit de quelque 2 milliards. Les données fiscales qui ont servi à la préparation de ce budget indiquaient que le rendement de l'économie pourrait permettre au gouvernement, comme celui-ci pensait d'ailleurs, de réduire son déficit et, ainsi, d'éviter d'avoir à demander un pouvoir d'emprunt au Parlement. Cependant, devant le rendement médiocre de l'économie auquel j'ai fait allusion dans mes observations préliminaires—c'est-à-dire les demandes faites auprès du gouvernement pour qu'il augmente les prestations sociales versées en vertu du Programme d'assurance-chômage—et, bien entendu, devant la diminution des recettes fiscales, nous pensons qu'il n'est ni possible ni souhaitable, sur le plan social, de réduire artificiellement ces chiffres à l'heure actuelle. Mais je puis vous assurer que le gouvernement y pense. Le ministre des Finances a indiqué que le déficit préoccupe grandement le gouvernement, mais il a exposé les restrictions et les contraintes auxquelles la population canadienne fait face à l'heure actuelle.

Le sénateur Balfour: Monsieur le président, la semaine dernière, le Vérificateur général déposait un rapport alléguant en substance que le gouvernement a surévalué son actif d'environ 4 milliards et sous-évalué ses responsabilités financières d'environ 12 milliards, ce qui représente au total un écart de quelque 16 milliards. Le ministre et ses représentants pourraient-ils se prononcer sur cette allégation?

L'honorable M. Cosgrove: Je me souviens très bien que le ministre des Finances a répondu à cette même question à la Chambre, lundi dernier. Je pourrais vous répondre qu'on l'ex-

[Text]

answer that it is explained, I understand, by a difference, in accounting principles, where different accounts employed by the government and engaged by the Auditor Gen have what is referred to as an honest accountants' difference of opinion.

I should really like the assistance of the officials to give you some background. I understand it is not a new issue but is a difference which has been identified and discussed by accountants for at least two years.

I would ask Mr. Smith to address that.

Mr. Smith: As the minister said, honourable senators, the issue of how best to report the financial activities of the government is one over which reasonable people can disagree. These issues have been debated in the Public Accounts Committee of the outer place of numerous occasions.

The current procedures being used by the government are those that have been used by preceding governments of all parties.

Hon. Mr. Gosgrove: Or at least two.

Mr. Smith: They have a historical tradition to them, but, of course, as Mr. Lalonde said in the other place, there is always room to reconsider these things further.

My understanding is that the Auditor Gen is suggesting that some of these special purpose accounts, where the government acts, in effect, as trustee for a program, should be treated as budgetary revenues and budgetary expenditures. The official accounting treatment is that, because these accounts are, in effect, separated by legislation from regular government programs and from regular government revenue sources, it is more appropriate to treat them as separate special purpose accounts outside the budgetary framework.

I might cite the example of the unemployment insurance account, which is one the Auditor Gen refers to. In that case the government is empowered to collect contributions to the unemployment insurance fund and use those contributions to pay unemployment insurance benefits. The legislation requires that the government set the contribution rate with a view towards balancing the inflow to and the outflow from the account.

The government, should it receive extra revenues in the account, is not free to use those extra revenues for budgetary expenditures. It, of course, can borrow those funds, but it must repay them to the account should there be surplus funds. So in that sense the revenues are not budgetary revenues; they are non-budgetary revenues.

Similarly, if there is a deficit in the account, the government lends money to the account; but the legislation requires that rates be raised to retrieve that money in future years. So in effect the government acts as a trustee for the account. It is not a discretionary component of government expenditures but rather is regulated by established legislation, linking the inflow to and the outflow from the account.

[Traduction]

plique, d'après ce que je comprends, par une différence dans les principes comptables, alors que différents comptables employés par le gouvernement et embauchés par le Vérificateur général ont ce que l'on appelle une différence honnête d'opinion.

J'aimerais vraiment m'en remettre à mes hauts fonctionnaires pour vous répondre. On m'a laissé entendre qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle question mais d'une différence qui a été identifiée et dont discutent les comptables depuis au moins deux ans.

Je demanderais à M. Smith de vous répondre.

M. Smith: Comme l'a dit le Ministre, honorables sénateurs, la question de savoir quelle est la meilleure façon de faire rapport des activités financières du gouvernement en est une au sujet de laquelle des gens raisonnables peuvent ne pas être d'accord. Ces questions ont fait l'objet de discussion au Comité des comptes publics des Communes.

Les méthodes utilisées à l'heure actuelle par le gouvernement correspondent à celles auxquelles avaient recours les gouvernements antérieurs de tous les partis.

L'honorable M. Cosgrove: Ou tout le moins deux.

M. Smith: Il y a tout, même une tradition mais, il va sans dire, comme le disait M. Lalonde à l'autre endroit, il y a toujours la possibilité de se pencher de nouveau sur la question.

J'ai l'impression que le Vérificateur général laisse entendre que ces comptes à fins déterminées, où le gouvernement agit, de fait, comme administrateur d'un programme, devraient être considérés comme des recettes et des dépenses budgétaires. Officiellement, du fait que ces comptes sont de fait séparés au moyen d'une loi des programmes et des sources de revenu habituelles du gouvernement, il est plus approprié de les traiter comme des comptes à fins déterminées distincts dépassant le cadre du budget.

Je pourrais citer l'exemple du compte de l'assurance-chômage auquel le Vérificateur général fait allusion. Dans ce cas, le gouvernement est habilité à percevoir des cotisations pour le Fonds d'assurance-chômage et à les utiliser pour payer les prestations d'assurance-chômage. La loi exige que le gouvernement fixe le taux de contribution en tentant d'équilibrer les entrées et les sorties inscrites au compte.

S'il advenait que le gouvernement réalise des bénéfices dans le compte, il n'est pas libre d'utiliser ces fonds pour des dépenses budgétaires. Il peut il va sans dire les emprunter mais à la condition de les rembourser au compte s'il dispose de fonds excédentaires. En un sens, il ne s'agit pas de recettes budgétaires, mais plutôt le contraire.

De même, s'il y a un déficit dans un compte, le gouvernement prête l'argent au compte. La Loi exige toutefois que les taux soient haussés pour récupérer éventuellement cet argent. Le gouvernement agit donc comme fiduciaire pour le compte. Il ne s'agit pas d'un élément discrétionnaire des dépenses gouvernementales mais plutôt d'un élément réglementé par une loi établie, reliant les entrées et les sorties effectuées au compte.

[Text]

That is the rationale for treating some of these revolving funds outside the budgetary framework below the budgetary line in the special purpose accounts.

It is true that in some other accounting frameworks, such as Statistics Canada national accounts, these items are not treated on this net basis but rather are treated on a gross basis, the revenues and expenditures being added in with other revenues and expenditures of the government. That is thought to be useful from the point of view of the national accounts, which are, of course, put together for a different set of purposes: international comparisons and economic analyses. However, Parliament has in the past felt it appropriate for its own purposes, in terms of financial control and financial management, to treat these revolving account types of revenues and expenditures outside the budgetary framework.

I guess I come back to the point where I began: There is reasonable room here for debate, but the current procedures have a long-standing tradition behind them and do have a consensus of support from the Public Accounts Committee.

Senator Frith: May I ask a supplementary question? Are you saying, then, that it really is a question of accounting procedure?

I remember once being involved in a case—and I cannot now remember which side I was acting for—where it came out in examination that, depending on whether LIFO or FIFO was used, that is, whether it was valued on a last-in-first-out basis or a first-in-first-out basis, the company involved was in either a very solid financial position or in a bankrupt position. It just depended on which system was used. Is that what you are talking about here?

Hon. Mr. Cosgrove: No, we are not talking about that.

The Chairman: I imagine they must have been using something like horse blinkers.

Senator Frith: The point is that if you switch from one system to another you get different pictures. If you value your inventory in a certain way, you get one picture; if you value it in another way, you get another picture, and perhaps you should not switch from one to the other.

Are we talking about two different accounting systems under which, if you were showing pictures on a screen, if you treated these trustee accounts as discretionary or budgetary accounts within a budgetary framework you would get one picture on the screen, but if you treated them differently you would get another picture?

Up to now we have used the system to not treating them as budgetary.

Mr. Smith: I suppose that analogy is fairly appropriate to the circumstances. It is an accounting issue. There is no issue to hiding the facts. Of course, all the underlying figures that would be necessary to recompile the statistics in the way the Auditor Gen is suggesting are also available in the public accounts. It is all a question of how you aggregate them.

[Traduction]

C'est la raison pour laquelle certains de ces fonds renouvelables sont traités à l'extérieur du cadre budgétaire dans les comptes à fins déterminées.

Il est vrai que dans certains autres cas, les comptes nationaux de Statistique Canada par exemple, ces postes ne sont pas traités sur cette base nette mais plutôt sur une base brute, les revenus et les dépenses étant ajoutés aux autres revenus et dépenses du gouvernement. Cela est jugé utile pour les comptes nationaux qui sont, il va sans dire, constitués pour d'autres fins: comparaisons internationales et analyses économiques. Toutefois, le Parlement a jugé par le passé qu'il serait approprié pour ses propres fins, pour le contrôle et la gestion financière, de traiter ces types de comptes renouvelables de recettes et de dépenses à l'extérieur du cadre budgétaire.

J'ai l'impression d'être revenu à mon point de départ. Il y a ici une marge raisonnable de discussions mais les procédés actuels sont utilisés depuis longtemps et ont l'approbation unanime des membres du Comité des comptes publics.

Le sénateur Frith: Me permettez-vous une question supplémentaire? Dites-vous qu'il s'agit vraiment d'une question de méthode comptable?

Je me rappelle avoir participé à une vérification—et je ne peux même pas me rappeler qui je représentais—où il s'avérait que, selon que l'on utilisait la méthode de l'épuisement à rebours ou la méthode de l'épuisement successif, c'est-à-dire, si l'on évaluait sur la base du dernier entré, premier sorti, ou sur la base du premier entré, premier sorti, la société en cause se retrouvait tantôt dans une très solide position financière tantôt en faillite. Tout dépendait du système utilisé. Est-ce de cela que vous parlez?

L'honorable M. Cosgrove: Non.

Le président: J'imagine qu'ils ont dû mettre quelque chose comme des œillères de cheval.

Le sénateur Frith: L'idée est que si vous passez d'un système à l'autre vous n'obtenez pas les mêmes chiffres. Lorsque vous évaluez votre inventaire d'une certaine façon, vous obtenez certains chiffres et lorsque vous l'évaluez d'une autre façon vous en obtenez d'autres. Il ne faudrait peut-être pas passer de l'un à l'autre.

Parlons-nous de deux systèmes de comptabilité différents dont les chiffres s'ils étaient projetés sur un écran, auraient une valeur différente selon que vous considéreriez ces comptes en fiducie ou budgétaires dans un cadre budgétaire ou que vous les traiteriez, différemment?

Jusqu'à maintenant nous ne les avons pas traités comme des comptes budgétaires.

M. Smith: Je suppose que cette analogie est assez appropriée dans les circonstances. Il s'agit d'une question de comptabilité. Pourquoi cacher les faits? Naturellement, tous les chiffres sous-jacents qui seraient nécessaires pour compiler de nouveau les statistiques comme le voudrait le Vérificateur général existent aussi dans les comptes publics. Le problème réside dans la façon de les rassembler.

[Text]

Senator Balfour: On that point, Mr. Chairman, if I may ask a supplementary question, just as an example, Mr. Dye estimates the \$4.6 billion that Canada has advanced to developing countries as actually having a present worth of \$700 million. That is a \$3.9 billion discrepancy. Is that explainable just on the basis of applying different accounting principles to the calculation?

The Chairman: That interested me, too, because that would be some sort of inflation accounting the Auditor Gen is talking about, which is not part of our accounting system in government at this stage.

Senator Balfour: Well, is it or isn't it?

The Chairman: Well, I don't know, but I read the same thing and came to the conclusion that he must have been talking about some sort of inflation accounting, because if it is a debt that is repayable and we loaned them \$4.6 million, then they owe us \$4.6 billion.

Senator Hicks: Surely that is just the auditor's estimate of what we are actually likely to recover from it. I don't think that is very strange. Most of the money that we loan to developing countries we know we are never going to get back.

Senator Balfour: Then why show it as an asset?

The Chairman: If that is the case, the article is a bit misleading, because what they should be talking about is a reserve. I agree that there probably is some doubt about repayment.

Mr. Drabble: Mr. Chairman, I have one or two remarks on this. I hasten to say that I have not seen the Auditor Gen's report and the manner in which he has dealt with this, so I am speculating.

One problem in terms of how one accounts for operations in terms of development assistance, of course, is the fact that the loans are made at deeply concessional rates of interest. So, if you were to take account of the fact that, for the outstanding period of the loan, the rate of return is below market rates of interest, then the valuation could be discounted, and I suspect that is what has happened.

Senator Balfour: Did you say "could be", or "should be"?

Mr. Drabble: Again, I think it is, as Mr. Smith was saying in connection with an earlier question, that there are these differences. Ultimately, the loans will be repaid, and the amount that will be repaid is the amount that is recorded in the public accounts.

If one were to introduce this additional notion, that for the period of the outstanding loan one is receiving less than the market rate of interest, and when one costs that against the amount received, one gets a lower amount.

That is another illustration that all of these questions can be interpreted differently by accountants and by different accounting practices.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Sur ce point, Monsieur le président, si vous me permettez une question supplémentaire, en guise simplement d'exemple, M. Dye estime que les \$4,6 milliards que le Canada a prêtés aux pays en développement valent vraiment à l'heure actuelle \$700 millions. Il s'agit d'une différence de \$3,9 milliards. Peut-on expliquer cela en appliquant différents principes de comptabilité au calcul?

Le président: Cela m'intéressait également parce que le Vérificateur général parlerait alors d'une sorte de comptabilité tenant compte de l'inflation, comptabilité qui ne fait pas partie pour l'instant de notre système de comptabilité gouvernementale.

Le sénateur Balfour: Eh bien, est-ce le cas?

Le président: Eh bien, je ne sais pas, mais j'ai lu la même chose et j'en suis venu à la conclusion qu'il a dû parler d'une comptabilité tenant compte de l'inflation parce que s'il s'agit d'une dette remboursable et que nous leur avons prêté \$4,6 milliards, ils nous doivent alors \$4,6 milliards.

Le sénateur Hicks: Il s'agit là de toute évidence de ce que le Vérificateur prévoit que nous récupérerons vraisemblablement. Non pas que ce soit très étrange. Nous savons que presque tout l'argent que nous avons prêté aux pays en développement ne nous sera jamais remboursé.

Le sénateur Balfour: Alors pourquoi le faire apparaître comme un actif?

Le président: Si c'est le cas, l'article est un peu trompeur, car on devrait plutôt parler d'une réserve. Je conviens que l'on peut émettre quelque doute quant au remboursement.

M. Drabble: Monsieur le président, j'ai une ou deux remarques à faire à ce sujet. Je m'empresse de dire que comme je n'ai pas lu le rapport du Vérificateur général et que j'ignore la façon dont il a traité ce point, je ne fais que m'interroger.

Un des problèmes en ce qui concerne la façon dont on rend compte des activités au titre de l'aide au développement réside naturellement dans le fait que les prêts sont consentis à des conditions de faveur. Ainsi, s'il vous fallait tenir compte du fait que, pour la durée du prêt, le rendement est inférieur aux taux d'intérêt du marché, la valeur estimée pourrait alors être actualisée et je suppose que c'est cela qui s'est produit.

Le sénateur Balfour: Avez-vous dit «pourrait» ou «devrait»?

M. Drabble: Je le répète et j'abonde ainsi dans le sens de M. Smith lorsqu'il a répondu à une autre question, cela est dû à mon avis à l'existence de ces différences. Les prêts seront finalement, remboursés au montant qui apparaît dans les comptes publics.

Si l'on voulait introduire cette nouvelle notion, à savoir que pour la durée du prêt le bénéficiaire se voit accorder des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché et que l'on compare ce montant au remboursement effectué, on obtiendrait un montant inférieur.

Voilà un autre exemple qui prouve que toutes ces questions peuvent être interprétées différemment par les comptables et selon diverses pratiques comptables.

[Text]

The Chairman: I have a question that was posed by Senator Murray in the Senate yesterday on second reading debate on this bill. The question reads as follows:

Some time ago the Conference Board of Canada projected that the deficit would be \$20 billion on a national accounts basis, which was based on a negative rate of growth of 5.2 per cent. I note that the Minister of Finance forecasts a deficit of \$24 billion on a national accounts basis, based on a negative rate of growth of 4.4 per cent. I realize that the Conference Board of Canada deficit projections are based on the calendar year whereas the government's projections are based on its fiscal year, but that does not explain the discrepancy of \$4 billion. I ask the Deputy Leader of the Government to obtain an explanation from the officials of the Department of Finance.

Hon. Mr. Cosgrove: We are prepared to answer that question, Mr. Chairman.

Mr. Smith: Mr. Chairman, I was fortunate enough to be warned of this question, so I do have an answer available.

In his financial statement last week the Minister of Finance forecast the deficit in fiscal year 1982-83 to be \$22.380 billion. That deficit covers the period from April 1, 1982 to March 31, 1983; that is, the fiscal year.

The deficit forecast to which Senator Murray referred was a national accounts forecast for the calendar year 1982; that is, from January 1 to December 31.

The Conference Board's fiscal year 1982-83 forecast is in fact \$22.669 billion, which is slightly larger than the comparable forecast the Minister of Finance announced last week. Of course, that discrepancy reflects the fact that the Conference Board does have a somewhat weaker projection for the economy.

That accounts for the difference.

The Chairman: I wonder if it would be possible to obtain that answer in writing before the Senate meets this afternoon so that the Deputy Leader of the Government could answer that question during Question Period.

Mr. Smith: Certainly.

Senator Phillips: Yesterday in my remarks in the Senate I raised certain questions concerning the \$500 million designated for the NEED Program. It was my intention, Mr. Minister, to ask for information on that program, but I rather suspect that the reply will be that that has not yet been decided, so I shall skip that phase of the question and ask when information will be available on the program regarding rate of pay, types of employment and whether or not the employee will be eligible for unemployment insurance benefits, and other information along the same line.

Could you bring the program out of the realm of the Official Secrets Act so that some information can be sent out to the unemployed?

[Traduction]

Le président: Dans ce cas, j'en ai une ici qu'a posée le sénateur Murray au Sénat hier, lors du débat en deuxième lecture de ce projet de loi. Voici ce qu'il dit:

Il y a quelque temps, le Conference Board du Canada a prévu que le déficit atteindrait 20 milliards, d'après les comptes nationaux, en fonction d'un taux de croissance négatif de 5.2 p. 100. Je remarque que le ministre des Finances prévoit un déficit de 24 milliards en fonction d'un taux de croissance négatif de 4.4 p. 100. Je sais que les prévisions du Conference Board se basent sur l'année civile alors que celles du gouvernement se rapportent à l'année financière, mais cela n'explique pas cet écart de 4 milliards. Je demande donc au leader adjoint du gouvernement d'obtenir des explications des représentants du ministère des Finances.

L'honorable M. Cosgrove: Monsieur le président, nous sommes prêts à répondre à la question.

M. Smith: Monsieur le président, j'ai eu la chance d'être informé de cette question et j'ai donc la réponse.

Dans sa déclaration de la semaine dernière, le ministre des Finances a prévu que le déficit, pour l'année financière 1982-1983, serait de 22,38 milliards de dollars. Il s'agit donc du déficit prévu pour la période du 1^{er} avril 1982 au 31 mars 1983, c'est-à-dire l'année financière.

Le déficit dont fait état l'honorable sénateur Murray est un déficit établi d'après les comptes nationaux pour l'année civile 1982, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Quant aux prévisions du Conference Board pour l'année financière 1982-1983, elles sont en fait de 22,669 milliards de dollars, ce qui est légèrement plus que les prévisions comparables annoncées par le ministre des Finances la semaine dernière. Certes, cet écart tient au fait que le Conference Board fait des prédictions légèrement plus pessimistes.

C'est ce qui explique la différence.

Le président: Je me demande s'il serait possible d'obtenir cette réponse par écrit avant que le Sénat ne siège cet après-midi; le leader adjoint du gouvernement pourrait alors répondre à la question au cours de la période prévue à cette fin.

M. Smith: Certainement.

Le sénateur Phillips: Hier, au Sénat, j'ai soulevé certaines questions concernant les 500 millions de dollars affectés au Nouveau programme pour l'expansion et le développement de l'emploi (NPEDE). Monsieur le ministre, je me proposais de demander des renseignements sur ce programme, mais j'ai plutôt l'impression qu'on m'aurait répondu que rien n'a encore été décidé; je vais donc passer outre à cette partie de la question et vous demander quand certaines données seront fournies sur le programme, en ce qui a trait aux taux de traitement, aux genres d'emploi et encore si les employés auront droit ou non aux prestations d'assurance-chômage. J'aimerais obtenir d'autres renseignements connexes.

Êtes-vous en mesure de soustraire le programme à la Loi sur les secrets officiels de sorte que les chômeurs puissent être informés?

[Text]

Hon. Mr. Cosgrove: That question was asked in the House of Commons yesterday as well. The Minister of Manpower and Immigration reminded members that the program is, first of all, targeted towards the phenomenon that we see happening at a high rate—that is, people coming off unemployment insurance benefits with no security available and with their only recourse being welfare assistance from provincial and municipal governments.

So, the \$500 million program really is directed towards those people as candidates for employment under the NEED Program.

The Minister of Manpower and Immigration, and also the Minister of Finance in his financial statement the other evening, indicated that it was their hope that the moneys allocated towards job creation and those particular people would be bolstered by other governments, and possibly by the private sector.

The \$500 million, of course, was part of the \$1.1 billion program of funds that were re-directed from other funding areas in government. In other words, we did not increase the deficit to free those funds to direct them towards that specific problem of unemployment.

We are hopeful that if other governments go through the same kind of exercise they may, in their priorities, identify areas where they, too, can come up with some matching funds, whether that be by direct funding or by capital projects. Indeed, the private sector may be able to assist as well.

So, we have announced our intentions; we have announced that \$500 million will be available under the program. The minister then met with all of his counterparts in the provinces, I think, to work out the very details that you are speaking of, such as rate of pay, the type of project that would qualify under the program, the kind of support that we might anticipate from the provinces, municipalities or private sector.

A short answer—which I might have given you at the outset, but I thought I should expand a little—is that it is hoped that within the next couple of weeks the minister will have available the details you have requested.

Senator Phillips: I would like to thank the minister for his answer. The minister referred to the possibility of the private sector assisting in this regard. I wonder if he could elaborate on that? During the past couple of days the principle of universality has received considerable attention, so could he tell us if the program will be the same in each province?

Hon. Mr. Cosgrove: The objective of the minister in the NEED Program is to allow the program to respond to regional economies, regional needs, and regional priorities as expressed through provinces or regional governments. I know that the hope of the minister and the objective of the program is that it would be varied and capable of a large degree of tailoring to individual needs and options across the country. For example, one area that it might be directed towards is the support of the forest industry. Another example might be if the provincial

[Traduction]

L'honorable M. Cosgrove: La même question a été posée à la Chambre des communes hier. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a rappelé aux députés que le programme est d'abord et avant tout destiné à remédier à ce phénomène de plus en plus constant dont sont victimes les bénéficiaires d'assurance-chômage qui n'ont plus droit aux prestations, qui perdent toute sécurité et dont la seule ressource est l'aide sociale des gouvernements provinciaux ou des municipalités.

C'est donc dire que les 500 millions de dollars prévus dans le NPEDE visent surtout à fournir de l'emploi à ces chômeurs.

Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration de même que le ministre des Finances dans sa déclaration l'autre soir, ont dit qu'ils souhaitent que d'autres gouvernements et peut-être aussi le secteur privé viennent appuyer nos efforts, de sorte que les crédits affectés à la création d'emplois et destinés à ces personnes en particulier soient plus productifs.

Certes, ces 500 millions de dollars font partie du programme de 1,1 milliard qui a été puisé à même d'autres sources de financement au gouvernement. En d'autres termes, nous n'avons pas accru le déficit pour libérer ces crédits afin de régler ce problème spécifique du chômage.

Si d'autres gouvernements effectuent le même genre d'opérations nous espérons qu'en établissant leurs priorités, ils découvriront des secteurs susceptibles de fournir des crédits équivalents, que ce soit au moyen de financement direct ou par des projets d'investissements. En fait, le secteur privé peut très bien aussi offrir sa collaboration.

Nous avons fait part de nos intentions, nous avons annoncé que 500 millions de dollars seraient affectés à ce programme, mais le ministre a alors rencontré tous ses homologues des provinces, je pense, pour régler les menus détails dont vous parlez, comme par exemple les taux de traitement, le genre de projets admissibles, les appuis que nous pouvons attendre des provinces, des municipalité ou du secteur privé.

Pour répondre brièvement à votre question, ce que j'aurais dû faire au départ, mais j'ai pensé que je pouvais expliquer plus longuement, je dois dire que l'on espère qu'au cours des prochaines semaines, le ministre pourra vous donner les détails que vous demandez.

Le sénateur Phillips: Je tiens à remercier le ministre pour sa réponse. Ce dernier a fait état de la possibilité d'aide du secteur privé. Je me demande s'il peut donner plus de précisions. Au cours des derniers jours, le principe de l'universalité a beaucoup été discuté. Peut-il donc nous dire si le programme sera le même dans chaque province?

L'honorable M. Cosgrove: Ce que vise le ministre dans le NPEDE, c'est qu'il puisse s'adapter aux économies régionales, satisfaire aux besoins de ces habitants et respecter les priorités qu'ont énoncées les provinces ou les gouvernements régionaux. Je sais ce que le ministre souhaite, et c'est aussi l'objectif du programme, c'est que justement le programme ait des applications diverses et qu'il soit capable dans une grande mesure de s'adapter aux besoins des particuliers et de répondre à la demande de toutes les régions du pays. Par exemple, un

[Text]

regional governments feel that a municipal infrastructure project is desired. It is designed to be as flexible as possible.

In terms of private sector involvement, I cannot give you any specific examples, Mr. Chairman, except that it is again our hope that as we say, the \$500 million we have indicated is a result of the Government of Canada changing its priorities to find these funds, and the minister would welcome initiatives by the private sector where they might say, "we will put in so much capital if you can provide some support for the labour content in this program."

On the evening of the announcement I had a land developer offer that with some break in financing for a project he was able to start construction on major office building and I communicated that to the minister. I do not know whether that is a candidate under the program or not.

The issue of universality, I think, originated from the process that the government went through in trying to "re-priorize" and free up these moneys for the \$500 million program, the \$150 million for housing and the \$400 million for western transportation. As you know, we, as a government, in all of the ministries searched for ways to use money more effectively in targeting it towards these specific areas of employment. In doing that, we asked ourselves questions that possibly at other times were taken for granted, such as, are our social programs being as efficiently administered and as equitably distributed as they might be? We asked whether some of these programs, for instance, the social security programs and the family allowance programs, were serving those who are the neediest in our community at this time as they were at the time of their inception.

I believe a month and a half ago the Prime Minister said that, having concluded that exercise, the government was not entertaining reductions in those programs. Certainly he did not do it to fund the programs which are before us now or were in the statement that the minister read last week.

The Chairman: Are there any further questions? Shall I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Minister, we know how busy you are at this time, and on behalf of the committee I should like to thank you and your officials for taking the time to come before us.

The committee adjourned.

[Traduction]

secteur qui pourrait bénéficier d'aide, c'est l'industrie forestière. Autre exemple, les gouvernements régionaux des provinces peuvent estimer qu'un projet d'infrastructure municipale est souhaitable. Le programme a été conçu pour être le plus souple possible.

En ce qui a trait au secteur privé, je ne peux vous donner d'exemples précis, monsieur le président, sauf qu'une fois encore, nous espérons, comme nous l'avons dit, obtenir de bons résultats avec 500 millions de dollars qui proviennent d'un changement de priorités du gouvernement du Canada. Je crois aussi que le ministre sera heureux d'accepter les initiatives du secteur privé où les deux parties s'entendront, notamment, le gouvernement investira tant d'argent si le secteur privé peut fournir la main-d'œuvre nécessaire à l'application de ce programme.

Lorsque le programme a été annoncé l'autre soir, un lotisseur m'a dit que si on lui offrait certaines mesures de dégrèvement pour le financement d'un projet, il pourrait commencer la construction d'un gros édifice à bureaux et j'en ai fait part au Ministre. Je ne sais pas si ce constructeur serait admissible au programme.

Quant à moi, je crois que la question de l'universalité fait suite à ce processus qu'a enclenché le gouvernement en essayant de «réorienter» et de libérer des crédits pour le programme de 500 millions de dollars, soit 150 millions pour le logement et 400 millions pour le transport dans l'Ouest. Comme vous le savez, dans tous les ministères du gouvernement, nous avons cherché des moyens d'utiliser les crédits plus efficacement en les orientant précisément vers la création d'emplois. Ce faisant, nous nous sommes posé des questions qui, autrement, n'auraient pas été posées comme par exemple si nos programmes sociaux sont appliqués aussi efficacement et répartis aussi équitablement qu'ils devraient l'être. Nous nous sommes demandé si certains de ces programmes, notamment les programmes de sécurité sociale et d'allocations familiales, répondaient tout autant aux besoins des nécessiteux de notre collectivité aujourd'hui qu'ils ne le faisaient à l'époque où ils ont été mis sur pied.

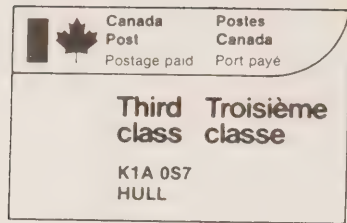
Je crois qu'il y a un mois et demi, le premier ministre a dit, après avoir discuté de toute cette question, que le gouvernement ne prévoyait pas sabrer dans ces programmes. Certes, il ne l'a pas fait pour financer les programmes que nous étudions aujourd'hui ou qui sont prévus dans la déclaration du Ministre la semaine dernière.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur le ministre, nous savons que vous êtes très occupé ces temps-ci et au nom du Comité, je tiens à vous remercier ainsi que vos fonctionnaires d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien.
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Paul Cosgrove, P.C., Minister of State for
Finance.

L'honorable Paul Cosgrove, C.P., ministre d'État du minis-
tère des Finances.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Bernard Drabble, Associate Deputy Minister;
Mr. Gordon King, Director, Fiscal Policy and Economic
Analysis Branch, Capital Markets Division;

Mr. P. M. Smith, Director, Fiscal Policy Division, Fiscal
Policy and Economic Analysis Branch.

Du ministère des Finances:

M. Bernard Drabble, sous-ministre associé;
M. Gordon King, directeur, Direction de la politique fiscale
et de l'analyse économique, Division des marchés des
capitaux;

M. P. M. Smith, directeur, Division de la politique fiscale,
Direction de la politique fiscale et de l'analyse
économique.

BINDING SECT. SEP 20 1984

